CENTRE D'ÉTUDES EN SCIENCES SOCIALES DE LA DÉFENSE

LE RÔLE DES MILITAIRES DANS LA RECONSTRUCTION D'ÉTATS APRÈS LES CONFLITS

Yann BRAEM
Alexandra de HOOP SCHEFFER
Christian OLSSON
Raphaël POUYÉ

2007

Ce document constitue le rapport final de l'étude commanditée au Center for Peace du CERI/Sciences Po par le C2SD.
CCEP 2006 SOC-138, Conv DEF/C2SD/2006 n°90.

Yann Braem, Alexandra de Hoop Scheffer, Christian Olsson, Raphaël Pouyé

Equipe de recherche :

- **Yann Braem**, docteur en géopolitique, Université de Paris VIII
- **Alexandra de Hoop Scheffer**, doctorante en science politique, CERI/Sciences Po
- **Christian Olsson**, doctorant en science politique, CERI/Sciences Po
- **Raphaël Pouyé**, doctorant en science politique, CERI/ Sciences Po

Table des matières

Introduction générale 7

Première Partie : Aspects doctrinaux, organisationnels et historiques de l'engagement des militaires dans la (re)construction politique 41
I. Genèses historiques et réactualisations de la question de l'engagement des militaires dans la (re)construction politique 42
A. L'expérience des administrations coloniales : « pacification coloniale » française et « police impériale » britannique..43
B. Les régimes d'occupation et d'administration militaire de territoires « ennemis » ou « amis » .49
II. L'approche française du rôle des militaires dans la « reconstruction d'Etat » : les armées entre stabilisation et reconstruction 54
A. L'irruption de la question de la reconstruction d'Etat en Opex: les premières réflexions sur « l'action civilo-militaire »..55
B. L'approche actuelle de la reconstruction d'Etat au sein des armées.......................................57
C. L'épineuse question de la coordination interministérielle..62
D. Les ambiguïtés politiques quant à l'engagement militaire dans la reconstruction politique dans le cadre des nouvelles missions de l'OTAN...65
III. L'approche du *nation-building* militaire dans les interventions extérieures américaines 66
A. Du nation building militaire aux « conflits de basse intensité » : une continuité historique centrée sur l'idée de « défense intérieure » de la « nation hôte » 66
B. Vers un ajustement doctrinal et stratégique du rôle des militaires en matière de reconstruction post-conflit...71
C. Le rôle des militaires au cœur de la reconstruction en Irak 80
IV. Le cas du Royaume-Uni : une armée « constabulaire » adaptée au soutien aux autorités politiques en Opex? 89
A. Des facteurs historiques et structurels favorables au principe « d'assistance militaire aux autorités politiques » ? 89
B. De l'Irlande du Nord aux projections de force des années 1990 : l'affirmation de la nature politique des missions militaires « autres que la guerre » 91
C. Le concours militaire à « l'EFR civil » et à la « ligne d'opération politique » comme mission générale des militaires en Opex...93
D. L'Irak et l'Afghanistan : vers une définition de la « comprehensive approach » 96
V. Les Nations Unies et la reconstruction étatique post-conflit : de la difficulté de convertir l'expérience en expertise. Le rôle des militaires au cœur des réflexions doctrinales. 100
A. Redéfinir les missions des Nations Unies, reconfigurer le concept de la paix 101
C. Les acteurs de la reconstruction de l'Etat post-conflit : le rôle des militaires.........................114
D. Reconstruction de l'Etat, DDR et RSS...120

Deuxième Partie : L'Afghanistan entre state-building et contre-insurrection...131
I. Construire l'Etat en Afghanistan : quelles réalités historiques et actuelles ? 132
A. La sociogenèse de l'Etat afghan et l'héritage de la guerre 133

B. Quelques paradoxes du projet de construction de l'Etat 138
C. Une Réforme du Secteur de la Sécurité emblématique des déséquilibres et contradictions du projet de reconstruction de l'Etat 143
II. Logique et difficultés des opérations coercitives et de sécurisation en Afghanistan.. 148
A. Les évolutions des présences militaires internationales et leurs difficultés. 149
B. Les logiques politiques des opérations militaires...153
C. Les interactions entre forces internationales et groupes militaires non-étatiques. 161
III. La formation de la police afghane : entre mission civile et militaire 164
A. Un investissement militaire croissant dans les capacités de l'Etat à assurer sa sécurité. 165
B. Les difficultés de la formation des armées 167
C. Les logiques de l'engagement des militaires dans la formation de la police...........................170
IV. La mise en place des *Provincial Reconstruction Teams* et l'objectif d'accélération de la reconstruction.. 174
A. Les PRT : genèse et évolutions...177
B. L'intégration des PRT dans les chaînes de commandement militaires et civiles 184
C. La difficile question de l'évaluation des PRT 189

Troisième Partie : Construire l'Etat au Congo: un éternel recommencement, entre laisser-faire politique et volontarisme militaire 201
I. Construire l'Etat congolais pour mieux l'exploiter ? L'éternel recommencement de l'intervention étrangère au Congo-Zaïre......................... 204
A. L'énigme de la « formation de l'Etat » au Zaïre et les limites de la nationalité.................209
B. Une guerre contre les civils au cœur de la géopolitique africaine : les conflits congolais de 1996 à 2002...212
II. Le mandat *a minima* de la MONUC : accompagner la Transition sans refonder l'Etat 216
B. Un complément indispensable au partage du pouvoir selon Sun City : la formation d'une armée nationale unique et citoyenne 221
C. En attendant les FARDC : une MONUC sous chapitre VI, bridée par ses promoteurs ..228
III. L'acquisition tardive et accidentelle d'un mandat coercitif : une reconstruction d'Etat à reculons, limitée à l'est du pays 232
A. L'Opération Artémis et la réinvention de la MONUC 233
B. Les élections avant le désarmement : respecter la « souveraineté du plus fort » ?..................239
C. L'EUFOR-R.D. Congo : un « déploiement d'opérette » ?...244
IV. Protéger les populations contre l'Etat congolais : l'émergence d'un mandat palliatif... 249
A. L'étrange émulation de la Force MONUC et des FARDC : une présence militaire prédatrice pour les populations civiles 251
B. « Main dans la main avec le gouvernement » : les ambiguïtés éthiques des « opérations conjointes » MONUC/FARDC...256
C. Le renforcement du mandat protection de la force MONUC 260
D. Réformer l'armée pour en faire une protectrice des populations, l'enjeu de la RSS et ses difficultés...266
Synthèse générale... 287
Recommandations 297

Introduction générale

Qu'il s'agisse d'« opérations de paix » de plus en plus intégrées et multidimensionnelles, ou d'« opérations de stabilisation et de reconstruction » aux objectifs encore plus diversifiés (sécuritaires, politiques et économiques), ou encore du « retour » des doctrines contre-insurrectionnelles en Afghanistan et en Irak, le constat d'un décloisonnement des sphères d'activité civiles et militaires, conduisant à un brouillage fréquent des rôles et des spécificités de chaque acteur, semble s'imposer dans les opérations extérieures (Opex) contemporaines. Ce décloisonnement, facteur d'incertitude quant aux rôles de chacun, trouve ses origines à la fois en amont et en aval de ces opérations. En amont, il s'ancre dans l'évolution d'une pensée stratégique qui voit de plus en plus dans les « zones grises » du système international la principale source d'insécurité internationale. En aval, c'est par l'expérience souvent *ad hoc* et mal préparée et planifiée d'occupations de territoires conquis que les appareils militaires ont été fréquemment conduits à prendre en charge des tâches dites « politiques », « administratives » ou de « reconstruction d'Etat ».

Ainsi, s'il semble que le savoir-faire et les pratiques militaires se structurent encore autour de leur domaine de spécialisation traditionnel (sécurisation et exercice de la violence armée), l'éventail des tâches « politiques » et/ ou « institutionnelles » entreprises s'est considérablement élargi au cours de ces dernières années. Des processus de Désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) ou de Réforme du secteur de la sécurité (RSS), à l'aide à la gestion administrative civile des territoires - en premier lieu par la restauration des « services publics essentiels » d'un pays – en passant par l'instauration de formes de « gouvernances locale », le militaire semble désormais être partout.

Le soldat en opération n'est alors plus simplement un combattant professionnel, un guerrier. Il est appelé à être tour à tour administrateur, conseiller technique et négociateur témoignant d'une grande « sensibilité culturelle et situationnelle » (*cultural and situational awareness*)… Dès lors, de nouveaux profils sociologiques sont (ré)apparus sur les théâtres extérieurs: réservistes (en raison, souvent, de leur spécialité dans le civil), gendarmes et autres professionnels de l'ordre public à l'intersection de la sécurité intérieure et de la sécurité extérieure[1], conseillers politiques des autorités militaires etc. Cette polyvalence du militaire et l'engagement de ce dernier dans des activités

---

[1] HANON (Jean-Paul), « Sortie de crise et transition démocratique », *Revue de la Gendarmerie Nationale,* n205, 4e trimestre 2002, pp. 77-82.

traditionnellement considérées comme relevant de l'administration civile ne sont pourtant pas aussi nouveaux qu'il n'y paraît. Le concept de *military nation-building* a, par exemple, été fréquemment utilisé au sein de l'administration américaine dans les années 1960[2] avant d'être discréditée par la guerre du Viêt-nam. La campagne militaire américaine en Irak a cependant donné lieu à un regain d'intérêt récent pour ces approches ainsi que pour le savoir-faire politico-militaire des guerres de décolonisation[3]. Ces « nouvelles pratiques » militaires d'engagement dans la sphère politique sur les théâtres extérieurs, présentées comme une rupture majeure, doivent donc être saisies à la fois dans leur genèse et dans leurs interactions avec les théâtres de déploiement actuels.

Partant de ces remarques liminaires, il s'agira dans cette étude de s'intéresser aux approches militaires de l'appui, du concours, voire à l'engagement direct dans la « reconstruction d'Etat », mais aussi d'analyser les effets sociologiques - intentionnels ou non intensionnels - effectivement produits par les pratiques militaires diverses déployées sur les théâtres d'intervention sur les dynamiques locales d'institutionnalisation du politique. Dès lors, cette introduction générale sera l'occasion de préciser les contours des termes (et de notre approche) du sujet, tout en essayant d'éclairer nombre de dilemmes et de problématiques que soulèvent les Opex contemporaines et qui contribuent à façonner à la fois les approches militaires et les enjeux de la « reconstruction d'Etat ».

Il convient cependant d'ores et déjà de noter que nous ne traiterons pas ici de la *defense diplomacy,* de la coopération militaire ou des activités de « prévention structurelle » par lesquelles les militaires des pays « occidentaux » sont parfois amenés à adopter un discours en terme de « transition démocratique », de « Réforme du Secteur de la sécurité » ou de « transformation » d'Etats tiers, notamment dans le cadre du partenariat pour la paix (PPP) de l'OTAN[4]. En effet, conformément à l'intitulé de cette étude nous nous intéressons aux opérations extérieures (Opex) par lesquels les militaires

---

[2] MOORE (Raymond A Jr), "Towards a Definition of Military Nation-building", *Military Review*, Juillet 1973.

[3] Voir notamment: NAGL (John A.) *Learning to Eat Soup with a Knife: Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam*, Chicago: The University of Chicago Press, 2002 (et les rééditions successives) ainsi que les rééditions des travaux de Galula : GALULA (David) *Counterinsurgency Warfare, theory and practice,* Londres : Praeger, 2006 (première édition en 1964) voir notamment la préface du Lt-Col John A. Nagl.

[4] FRS, *Les armées et la prévention de crise,* Fondation pour les Recherches Stratégiques (FRS), Recherches & Document n° *25,* 2004, DENECE (Eric) et WARNERY (Nicolas), « Forces et opérations spéciales – Esquisse d'un paradigme et réflexions sur le cas français », *Cahiers de la FED,* décembre 1997.

sont amenés à élargir leurs modes d'action et d'apporter leur concours à la (re)construction d'Etat à la suite d'une phase sinon « conventionnelle », du moins de combat, sur des théâtres extérieurs.

Problématique et dilemmes du rôle des militaires dans la (re)construction d'Etat

L'objectif politico-stratégique de reconstruction d'Etat en question

Dans nombre d'engagements militaires extérieurs contemporains, la « reconstruction d'Etat » est bien plus qu'un simple moyen devant permettre de légitimer l'entreprise internationale par le biais de la mise en place d'un gouvernement local susceptible « d'inviter » les forces internationales *ex-post facto* et ainsi de revendiquer une assise locale (*local ownership*) de cette entreprise. Il est vrai qu'en Irak, et à plus forte raison encore en Afghanistan, une telle logique n'a pas été totalement absente. Bien au contraire, c'est une des rationalités sous-jacentes à la stratégie contre-insurrectionnelle américaine actuelle dans la mesure où l'objectif stratégique principal semble y être la défaite politique de l'insurrection et que les réformes politiques, économiques et sociales « locales » n'y sont ainsi souvent abordées que comme instrument, comme objectif intermédiaire, devant concourir à cette finalité.

Il n'en reste pas moins que le renforcement des *failing*, des *failed* ou des *collapsed states* (Etats faillis, Etats effondrés) reste un objectif stratégique partagé par la majorité d'Etats « occidentaux » dans un contexte dans lesquels ces Etats faillis ou effondrés sont perçus à la fois comme facteur de conflits locaux et régionaux[5], de flux migratoires incontrôlés et de « terrorisme global » et cela non seulement par les professionnels de la politique et de la sécurité[6] mais également par nombre d'universitaires[7]. Il devient alors vain d'essayer de déterminer si la « reconstruction d'Etat » n'est qu'un objectif intermédiaire voire une simple stratégie de légitimation de l'entreprise militaire ou s'il s'agit d'une des finalités politico-stratégiques de la projection de force elle-même. En effet,

---

[5] ZARTMAN (William), Collapsed States: The Disintegration and Restoration of legitimate Authority, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1995.

[6] White House, the *National Security Strategy of the United States of America*, Washington D.C., september 2002.

[7] ROTBERG, R. I. (ed.) (2003), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Washington D. C.: Brookings Institution Press; Pour une analyse historique et critique voir : BILGIN (Pinar), MORTON (Adam), "Historicising representations of 'failed states': beyond the cold-war annexation of the social sciences?", *Third World Quarterly,* vol. 23, n.1, 2002, pp. 55-80.

la réponse varie selon l'interlocuteur et un « objectif politico-stratégique est, d'un point de vue sociologique, toujours le fruit d'une multiplicité de déclarations politiques susceptibles d'avoir un pouvoir contraignant sur les pratiques.

Dans ce contexte, même si la dimension instrumentale de la « reconstruction d'Etat » ne saurait être négligée, cette dernière peut également être appréhendée comme un objectif politico-stratégique à part entière dans nombre d'Opex contemporaines. Avant d'aborder la question du rôle spécifique des militaires dans la reconstruction institutionnelle et politique, il peut alors être utile de commencer par une analyse de la stratégie politique internationale consistant à mener des « interventions militaires » dans le but de construire, de reconstruire/ restaurer, de transformer ou de remplacer des régimes politiques ou des administrations en place. Peut-on véritablement reconstruire un Etat ayant une assise locale, depuis l'extérieur ? Il ne s'agit alors pas ici tant de poser la question des pratiques militaires pouvant concourir à la « reconstruction d'Etat » que de mettre en évidence certains des enjeux que soulève l'intervention politico-militaire conçue comme vecteur de transformation politique d'un Etat tiers.

Le *state building* par l'intervention armée soulève trois dilemmes principaux (parmi une multiplicité d'autres dilemmes) sur lesquels il nous semble ici utile de revenir. Ces dilemmes d'ordre politico-stratégique concernent l'ensemble des pratiques, et donc notamment les pratiques militaires, déployées dans le cadre des Opex contemporaines comportant un volet significatif de « reconstruction politique. »

1/ Le dilemme temporel: (court terme/ long terme). La « présence internationale » doit-elle s'inscrire dans la durée ou au contraire doit-elle être la plus courte possible pour qu'une dynamique de (re)construction d'Etat puisse sinon être engagée, du moins favorisée, dans des conditions optimales ? La réponse n'est généralement pas d'emblée évidente. Dans le premier cas, la « phase de stabilisation », ou des « *phase IV operations* » dans le vocable militaire américain, peut être suffisamment longue pour s'assurer du bon fonctionnement « technique » de l'ensemble des rouages institutionnels que l'on veut voir opérer au sein de l'administration d'Etat de la « nation hôte ». Ce moyen ou long terme semble d'autant plus incontournable que nombre de réflexions contemporaines sur le *statebuilding* par l'intervention militaire se fixent des objectifs extrêmement ambitieux : humanitaires, en terme de droits de

l'homme, de « paix libérale », de démocratie[8] etc. Cependant, le risque est d'attiser les frustrations « locales » relatives à la « présence internationale » et de crédibiliser ainsi (potentiellement) les perceptions locales de la présence militaire internationale en tant que « force d'occupation », voire de « force coloniale ». A l'exception du fait qu'il ne s'agit pas d'un Etat, c'est en partie la situation qui prévaut aujourd'hui - après huit années d'administration internationale - au Kosovo où la frustration de la population vis-à-vis de la KFOR et plus encore de l'UNMIK va grandissante comme l'ont illustré les « troubles » du mois de mars 2004.

Dans le deuxième cas, le dispositif civilo-militaire international risque d'être retiré avant même que l'objectif en terme de « reconstruction d'Etat » ne soit pleinement rempli. Cependant l'avantage est de permettre de désamorcer ou de préempter toute velléité de résistance passive ou active, armée ou non armée, vis-à-vis de la « présence internationale ». C'est dans une certaine mesure la logique qui a prévalu dans le cas du Timor oriental où les forces internationales, d'abord accueillies en libérateurs sont rapidement devenues, et plus particulièrement les policiers anti-émeute de la *Guarda nacional republicana* (GNR) portugaise, la « bête noire » des habitants de la capitale timoraise et le symbole d'une indépendance galvaudée. Ces sentiments ont précipité l'accession à l'indépendance du Timor en 2002 et la dissolution de l'ATNUTO, l'administration transitoire de l'ONU, après à peine trois ans, cela sans que tous les objectifs de la « transition politique » aient pu être remplis.

Le dilemme temporel est d'autant plus complexe que les intérêts de la « pacification » de court terme et ceux de « long terme » ne sont pas forcément compatibles comme le montre, en Irak, la constitution de comités de salut public anti-terroristes, de *Sunni Awakening Councils* et de « *Concerned Local Citizens (CLC) Programs* » (en réalité des milices d'autodéfense et anti-terroristes) dans un contexte dans lequel l'intérêt affiché de long terme est pourtant celui de la démilitarisation de la société, du désarmement des milices et de la monopolisation des moyens de la coercition. Si cette stratégie court-termiste a pu permettre un répit tout relatif dans la chronique des violences quotidiennes dans la région de Bagdad, elle n'en hypothèque pas moins la cohérence d'ensemble de la stratégie américaine de *regime change* en Irak.

---

[8] IGNATIEFF (Michael), *Empire Lite: Nation building in Bosnia, Kosovo, Afghanistan* Londres, Minerva, 2003; CHESTERMAN (Simon), IGNATIEFF (Michael), THAKUR (Ramesh) eds. *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance.* United Nations University Press, 2005.

Enfin, soulignons que le temps de l'intervention n'est pas susceptible d'être homogène. En effet, le temps le plus critique sera généralement celui de l'immédiat déploiement de « forces étrangères » dans la mesure où il y aura souvent une attitude attentiste de la part des acteurs politiques locaux à l'affût de tout signe qui viendrait confirmer ou infirmer leurs attentes. C'est donc le moment où se forme un certain nombre de représentations des forces d'intervention, représentations qui seront difficiles à défaire par la suite. Il s'agit là certainement d'un des éléments qui doit inciter à une planification civilo-militaire exhaustive en amont de l'intervention.

2/ Le dilemme de « l'empreinte » (« *light* » ou « *heavy fightprint* ») : Ce dilemme est similaire au premier si ce n'est qu'il ne concerne pas la question de la temporalité mais celle de « l'intensivité » des ambitions réformatrices de l'intervention. Faut-il, à l'image de l'Afghanistan, opter pour une « empreinte légère » susceptible de minimiser les réactions épidermiques locales d'ordre souverainistes ou nationalistes ? Il est vrai que l'approche par « l'empreinte légère » réduit les risques, toutes choses étant égales par ailleurs, de voir des acteurs « locaux » dénoncer une « souveraineté escamotée » ou « bradée ». Une telle approche, peu « intrusive », risque cependant d'induire des négligences quant aux conditions structurelles de l'administration d'Etat que l'on entend voir advenir. Suivant cette approche, l'UNAMA en Afghanistan s'est dans un premier temps montrée particulièrement réticente à œuvrer pour le respect des droits de l'homme afin de ne pas faire « dérailler » le processus de Bonn en s'en prenant aux hommes forts du gouvernement Karzaï réputés peu respectueux des droits fondamentaux comme le général Fahim, ministre de la défense à l'époque[9].

Ne faut-il alors pas au contraire jouer un rôle plus volontariste dans la reconstruction politique en orientant les choix politiques en sa faveur au risque de voir se développer une résistance d'inspiration nationaliste dénonçant une ingérence inacceptable ? C'est dans une certaine mesure la situation qui prévaut en Irak malgré la souveraineté désormais formelle du pays. Ce deuxième dilemme peut interagir avec le premier en le réduisant (si l'on a une approche « d'empreinte légère » mais de présence prolongée comme en Afghanistan) ou au contraire peut le nourrir (lorsqu'on combine une approche intrusive et une

[9] SUHRKE (Astri), BERG HARPVIKEN (Kristian), STRAND (Arne), "*Conflictual Peacebuilding: Afghanistan Two Years After Bonn*", International Peace Research Institute Oslo, Chr.Michelsen Institute, 2004.

présence prolongée comme en Irak)[10]. Il convient alors de les saisir ensemble et de concert afin d'en arbitrer les interactions potentielles.

3/ Le dilemme de l'*aléa* moral[11]: Nous faisons ici référence au dilemme que pose la question de la mise en place d'un calendrier précis de retrait de la « présence internationale » (indépendamment de la question de la durée sur lequel s'étendrait ce calendrier), et particulièrement de la présence militaire, d'un pays en proie à une « transition politique » contestée et conflictuelle. En effet, un tel calendrier de retrait risque de conduire à des comportements opportunistes de la part de l'opposition armée à l'orientation de la restructuration politique. Celle-ci peut en effet temporairement réduire ses activités en attendant la fin de la « présence internationale » pour ensuite agir résolument et dans des conditions optimales contre le gouvernement en place. Les « éléments neutres » de la société (n'ayant pris parti ni pour l'opposition, ni pour le gouvernement.) ne se risqueront pas, dans ce contexte, à soutenir le gouvernement et préfèreront une attitude attentiste.

Le problème est cependant que si l'on ne fixe pas de calendrier de retrait et que l'on laisse entendre que la « présence internationale » perdurera de manière indéterminée, le gouvernement et les administrations locales seront à leur tour incités à développer des comportements opportunistes en évitant de se laisser contraindre par l'impératif d'efficacité et de légitimé politique dans un contexte où les forces internationales sont susceptibles de venir les soutenir en cas d'instabilité politique majeure et où, à l'inverse, toute dysfonction politique pourra être imputée aux acteurs internationaux. Le soutien apporté par les forces militaires « internationales » à l'Etat tiers devient alors autant de raisons pour ce dernier de ne pas faire les choix difficiles et les sacrifices qu'appellent les impératifs d'efficacité et de légitimé de l'administration d'Etat. On pense ici immédiatement, encore une fois, au cas de l'Irak. Le « présence internationale » se trouve alors inévitablement prise entre le « marteau » de l'attentisme politique de la société politique locale et « l'enclume » de l'opportunisme gouvernemental et des administrations d'Etat.

Dès lors que, premièrement, ces trois dilemmes interagissent les uns avec les autres (en les renforçant ou en les affaiblissant) et que, deuxièmement, leur nature et les proportions respectives dépendront d'un ensemble de

---

[10] Pour ces deux premiers dilemmes on se reportera notamment à : EDELSTEIN (David M.) *Foreign Military Forces and State-building : the Dilemmas of Providing Security in Post-Conflict Environments*, téléchargé en juillet 2007 (http://state-building.org).

[11] L'aléa moral désigne, dans le langage contractuel en droit ou en économie, la possibilité pour une personne d'exploiter de manière stratégique, volontaire, une situation non prévue par les concepteurs d'un système.

variables contextuelles (mandat onusien initial ou non, motif de l'intervention etc.) spécifiques à chaque Opex, il semble que la stratégie de « reconstruction d'Etat » au travers de la projection de force militaire apparaît essentiellement comme une « **gestion de dilemmes** » : il y aura rarement des solutions simples, et toute option « fondée en raison » comportera généralement également des risques politiques significatifs[12]. En d'autres termes, et l'actualité quotidienne provenant des théâtres de déploiement de « forces internationales » en atteste, il serait peu sage de « miser » sur une évolution linéaire et unidirectionnelle du « niveau » de violence politique sur ces théâtres d'intervention conflictuels.

Ainsi la représentation en terme de phases (ascension aux extrêmes/ désescalade de la violence/ post-conflit ; intervention/ stabilisation/ normalisation), ne permet bien souvent pas de décrire la nature séquentielle et discontinue de la violence politique contemporaine[13]. Un tel « triphasage » - si l'on l'interprète de manière stricte - supposerait qu'il y ait des solutions simples, et exemptes de dilemmes politiques, à des problèmes par définition complexes. Nous adopterons par conséquent ici, pour les besoins de cette étude, une lecture extrêmement large du « post-conflit », comme la fin de la phase purement « conventionnelle » de l'intervention militaire en admettant qu'il n'implique pas forcément la fin de la violence armée.

Ces trois dilemmes politico-stratégiques, s'ils ne concernent pas seulement la composante militaire des interventions extérieures, sont néanmoins importants dans la mesure où ils permettent d'éclairer un certain nombre de difficultés qui se posent au concours apporté directement ou indirectement par les militaires à la « reconstruction d'Etat » en Opex. A un niveau plus général, ils attestent également de la naïveté intrinsèque de l'idée selon laquelle on pourrait exporter un modèle d'Etat par l'interventionnisme militaire et/ou l'ingénierie politique sans tenir compte des dynamiques sociopolitiques « locales » et indépendamment de tout assiste « locale » d'un tel Etat. Il nous faut alors essayer de comprendre comment les militaires en Opex peuvent être, et ont de fait été, amenés à s'investir dans la « reconstruction politique » sur des théâtres extérieurs.

---

[12] Pour une analyse détaillée de ces nombreux dilemmes de la pacification voir notamment : CROWLEY (John) « Pacifications et réconciliations. Quelques réflexions sur les transitions immorales », *Cultures & Conflits* n°41 (1/2001) pp. 75-98.
[13] BIGO (Didier), HERMANT (Daniel) « Les lectures de la conflictualité », *Stratégique,* 47, 3, 1990.

De la « guerre de projection » à la « stabilisation politique » : le brouillage des niveaux politco-stratégiques, opératifs et tactiques…

Dire que l'art de la guerre, activité en théorie spécifique aux militaires, est fondamentalement politique relève du truisme. En effet, les militaires ont dans la logique clausewitzienne – que ce soit dans les guerres « limitées » ou dans des « guerres totales » – vocation à permettre d'atteindre les objectifs politiques fixés au préalable par leurs autorités politiques[14]. Cependant, l'engagement et les actions des militaires en Opex dans les conflits contemporains semblent avoir une portée politique dans un sens radicalement différent[15]. En effet, alors que leur rôle reste d'atteindre un objectif politique théoriquement fixé ailleurs, en l'occurrence au niveau politique (national ou multinational), l'adversaire actuel ou potentiel - généralement non-étatique - auquel ils font face ne fonctionne le plus souvent pas sur la base d'un principe de différenciation entre un niveau politique et un niveau militaire. Même lorsque c'est le cas, ces deux niveaux fonctionnent à un degré d'interaction très élevé. L'adversaire n'a bien souvent pas fixé, sauf exception, un objectif politique prédéterminé et constant dans le temps qu'il essaye par la suite de mettre en œuvre au travers de moyens coercitifs et non-coercitifs. Au contraire son objectif politique bien réel varie généralement au gré du mode d'interaction qui se met en place avec les forces militaires externes sur le terrain, que ce soit sur le mode de la violence réciproque ou sur le mode de la coexistence plus ou moins pacifique[16].

Il en découle que le comportement des acteurs internationaux qui interagissent avec cet adversaire désigné ou auto-désigné, et au premier rang desquels se trouvent bien sûr les militaires, participe aussi – que ce soit intentionnellement ou non - à la formation de ses objectifs politiques. En d'autres termes, le comportement des forces en Opex détermine, dans une certaine mesure, le degré d'hostilité et/ ou de coopération des acteurs « locaux » en présence sur le théâtre d'intervention. Qu'ils déploient des activités les conduisant à être perçus sous une lumière favorable par les acteurs et

---

[14] CLAUSEWITZ (Carl von), *De la guerre,* Paris, Editions de minuit ARON (Raymond), *Penser la guerre, Clausewitz*, Paris : Gallimard 1976.

[15] Pour une critique provocatrice de l'idée clausewitzienne du rapport entre politique et guerre dans les conflits contemporains de « basse intensité » voir : van CREVELD (Martin), *The transformation of War*, New York, Free Press, 1991.

[16] En réalité les intérêts ainsi que les objectifs politiques et politico-stratégiques des Etats en guerre ne sont pas fixés une fois pour toutes non plus. Ils changent au gré des guerres conventionnelles selon notamment la perception de la nature de l'ennemi et des intérêts en jeu. Voir : VASQUEZ (John A), *The War Puzzle*, Cambrige : Cambridge University Press, 1993.

populations « locaux », et ces derniers seront bien souvent plus coopératifs et susceptibles d'adhérer aux objectifs militaires sur le théâtre. Qu'ils violent les coutumes locales ou parviennent à systématiquement susciter la méfiance des populations, et une spirale de radicalisation de la violence, tendant théoriquement à l'« ascension aux extrêmes » décrite par Clausewitz, risque de se mettre en place.

Par conséquent, alors que dans les guerres classiques le niveau tactique était résolument subordonné aux autres niveaux, dans les environnements contemporains, la conduite des opérations au niveau tactique détermine à bien des égards l'évolution des niveaux opérationnels et politico-stratégiques, imposant aux commandants des unités sur le terrain une autonomie, mais aussi et surtout des responsabilités et des contraintes, nouvelles[17].

Pour le dire autrement, on observe notamment un phénomène de *friction dominance*. L'effet des frictions - l'ensemble des facteurs qui empêchent que la guerre se déroule selon sa logique propre (défaillances logistiques, technologiques, humaines…) - est en effet considérablement amplifié dans ces types de conflits au point qu'il peut en changer le cours stratégique et politique. Des « bavures » ou des « bévues » qui dans des guerres conventionnelles seraient passées relativement inaperçues, peuvent dans le cadre des « conflits de projection » radicaliser l'opposition aux forces d'intervention et ainsi les placer en situation de vulnérabilité tout en fragilisant l'entreprise de stabilisation politique du terrain. Les exemples abondent : une pratique d'auto-défense excessive conduisant à un niveau de « dommages collatéraux » jugé inacceptable par la population « locale » et se traduisant par des formes de vindicte populaire, des actes de torture ou de dégradation qui présentent les mouvements d'opposition armés comme défendant une cause juste etc.[18]

De plus, les critères de réussite, de victoire diront certains, ne seront pas les mêmes dans le cadre de ces « conflits de projection » que dans les guerres traditionnelles ou même dans la phase d'intervention des projections de force contemporaines. Ainsi une victoire tactique ne sera plus aussi

---

[17] C'est particulièrement le cas dans les opérations que la sociologie militaire a théorisé sous le concept de « maintien de la paix stratégique » (voir DANDEKER (Christopher) & GOW (James), « Military culture and Strategic Peacekeping », in CALLAGHAN (Jean) & SCHONBORN (Mathias), *Warriors in Peacekeeping. Points of Tension in Complex Cultural Encounters*, LIT Verlag, Münster, 2004, pp.pp.11-27 ; voir également l'étude de THIEBLEMONT (André), *Expériences Opérationnelles dans l'Armée de Terre. Unités de Combat en Bosnie (1992-95)*, C2SD, Paris, 2001).

[18] LINDEMANN (Thomas) « Des guerriers pour faire la paix. L'armée américaine en Irak », *Cultures & Conflits* n°67, 2007: 13-35.

systématiquement et inévitablement un facteur de promotion de la stratégie militaire générale fixée au niveau du théâtre. Ainsi, Anthony Cordesman note justement à propos de l'Irak que : « *beaucoup de victoires tactiques sont seulement susceptibles de créer plus d'insurgés qu'elles n'en détruiraient* »[19]. Pour ne prendre que cet exemple, même s'il va de soi que la deuxième bataille de Falloujah en 2004 a été une victoire tactique et technologique des Américains de tous les points de vue, il n'est pas certain qu'il en aille forcément de même au niveau opératif et sur le long terme. Si elle a permis d'écraser l'opposition armée à l'intérieur de la ville assiégée, elle pourrait bien avoir radicalisé – et peut-être gonflé les effectifs - des groupes armés présents dans le reste de l'Irak.

En ce sens, le général Rupert Smith a bien raison de souligner que dans les « nouvelles guerres », dans les « guerres parmi la population » (*wars amongst the people*) l'emploi de la force militaire d'un côté et les modes d'interaction politiques de l'autre ne peuvent pas réellement être distingués[20]. L'effet final recherché (EFR) militaire et l'EFR civil et politique ne peuvent pas être désenchevêtrés mais doivent au contraire être pensés de concert. Nous retrouvons là l'idée de « caporal stratégique » chère au général des *Marines* Charles Krulak[21]. Ainsi, on observe que dans le cadre des opérations extérieures contemporaines, la représentation en terme de lignes d'opérations logiques (LLO) multiples (militaires, politiques, économiques, psychologiques, sanitaires etc.) devant concourir à un même « EFR global » semble aujourd'hui, sinon remplacer, du moins compléter la vision en terme de distinction des niveaux tactique, opératif, stratégique et politique. Ces différents éléments nous conduisent alors à deux constats qui, lorsque combinés, semble aboutir à un paradoxe.

1/ Le premier est que les conflits armés ou non armés se déroulant sur les terrains d'intervention des forces armées en Opex doivent conduire à repenser le cadre conceptuel au travers duquel les guerres ont traditionnellement été menées et pensées. L'EFR global, que ce soit dans les

---

[19] « *many tactical victories are only likely to create more insurgents than they destroy*" (Cordesman 2004: 17) in CORDESMAN, Anthony H., The « Post-Conflict » Lessons of Iraq and Afghanistan, Testimony to the Senate Foreign Relations Committee, Centre for Strategic and International Studies (CSIS), 19 mai, 2004.

[20] SMITH (General Rupert), *The Utility of Force, The Art of War in the Modern World*, Allan Lane, London, 2005.

[21] KRULAK, (Gén. Charles C) "The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War", *Marines Magazine*, janvier 1999.
http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/usmc/strategic_corporal.htm (téléchargé en juillet 2007).

Balkans, en Afghanistan, en RDC ou en Irak, ne sera vraisemblablement pas atteint par la seule supériorité tactique au sens traditionnel du terme, ni par la supériorité technologique ou en termes d'effectifs, c'est-à-dire par les moyens militaires traditionnels.

2/ Le deuxième est que les relations tissées par les militaires en opération extérieure avec leur environnement immédiat, ont une portée politique de grande ampleur. Ainsi ils jouent forcément un rôle politique crucial, ne serait-ce que parce qu'ils sont inévitablement au contact direct des populations, dans la manière dont sera perçu et légitimé l'ensemble des stratégies internationales – économiques, politiques, humanitaires et bien sûr militaires - mises en œuvre sur le terrain. Ainsi ils sont, parfois malgré eux, un vecteur de communication politique avec les populations « locales » sur le terrain. Ils peuvent par conséquent être un facteur de réussite de la stratégie politique, notamment de (re)construction politique, tout comme ils peuvent en saper les fondements selon les types de relations qui se tissent avec les populations et les acteurs « locaux. »

« Civilianisation des militaires » ou « militarisation du politique » en opération extérieure ?

Ces constats donnent lieu à un paradoxe au sens où les conclusions extrêmes que l'on peut en tirer – et que certains militaires en tirent effectivement au vu de nos entretiens - sont radicalement opposées. La première, minimaliste, consiste à dire que les militaires, généralement formés aux « guerres de masse » classiques ou industrielles, ne sont simplement pas aptes à ces nouvelles missions de « stabilisation politique » dans lesquelles l'adhésion des populations et la construction d'un consensus « local » sont essentielles à la réussite du projet politique global et notamment en terme de (re)construction politique. Ils ne pourraient participer qu'aux opérations de combat nécessaires à la réduction du niveau de violence général dans l'immédiat après-intervention puis devraient se cantonner à un rôle de dissuasion en se constituant en force de réaction de rapide susceptible d'intervenir en cas de détérioration de la situation. Le rôle des militaires se limiterait alors, au mieux, à susciter les conditions de possibilité d'une résolution politique et d'une dynamique de « reconstruction d'Etat » qu'il reviendrait aux autorités civiles de mettre à profit.

La deuxième conclusion, maximaliste, consiste à dire au contraire que les militaires doivent « faire de la nécessité une vertu » et devenir les fers de

lance de la stratégie politico-militaire en participant notamment activement à la « reconstruction d'Etat » dans les situations de post-conflit ou même en assumant le statut de « gouverneur militaire aux pouvoirs civils » comme le proposent certains. Il s'agira alors notamment de tirer profit des hauts degrés d'interaction entre les niveaux politiques et tactiques dans nombre de conflits contemporains pour élargir considérablement et durablement le mandat des armées au-delà du recours à la force et de la sécurité extérieure auxquels ils ont historiquement été cantonnés. Cela leur permettrait alors de se substituer temporairement aux autorités civiles.

Ces deux conclusions comportent cependant des limites significatives. La posture minimaliste ne tient pas suffisamment compte de la diversité des missions que les militaires savent généralement, de par leur histoire, mettre en œuvre tout en maintenant la distinction entre tâches centrales et spécifiques au métier militaire d'une part, et celles plus secondaires ou même « ancillaires » d'autre part. De même, elle ne tient pas compte du fait que les niveaux de violence qui prévalent bien souvent après la phase d'intervention proprement dite interdit bien souvent aux acteurs civils d'être présents en tout lieu du territoire sur lequel on a décidé de mettre en œuvre une stratégie de reconstruction politique. La simple posture de dissuasion ne saurait suffire à cet égard.

En ce qui concerne la posture « maximaliste », il y a un dilemme réel dès lors que des opérations militaires, s'apparentant parfois à une forme de guerre, sont menées et qu'en parallèle un processus de construction étatique est mis en œuvre par les acteurs mêmes de cette « guerre »[22]. Comment un même acteur peut-il faire la guerre et reconstruire un Etat, et cela dans un moyen terme qui ne permet pas de reproduire le temps long par lequel, en « Occident », « l'Etat-guerrier » s'est mué en « Etat-nation »[23] ? En effet, alors que la guerre est la forme la plus extrême de « désunion » selon la formule de Carl Schmitt[24], la (re)construction d'une administration, d'un gouvernement ou d'un Etat suppose, sinon d'être fondée sur une certaine union de la population à gouverner, du moins de se prévaloir de pouvoir faire la synthèse des contradictions sociétales existantes.

[22] BRODEUR (Jean-Paul) « Maintien et imposition de la paix en Somalie (1992-1995) », *Cultures & Conflits* n°29-30 (1998) pp. 175-193.
[23] van CREVELD (M.), *the Rise and Decline of the State*, New York: Cambridge University Press, 1999.
[24] SCHMITT (Carl), *La Notion du Politique, Théorie du Partisan*, Paris, Flammarion, 1992

Il n'y a pas de solution réellement satisfaisante à ce dilemme mais il permet néanmoins de poser une question importante : est-ce que l'engagement des militaires dans la « reconstruction d'Etat » revient à importer la « guerre » (compris comme une stratégie de confrontation) au sein de la cité, de la *polis*, ou au contraire de « civilianiser » la profession militaire[25] ? On ne peut certainement pas répondre à cette question dans l'absolu et de manière catégorique. Cependant, dans la mesure où on ne saurait risquer une « militarisation du politique » au travers de doctrines de type « contre-insurrectionnelles[26] » ou « contre-révolutionnaires » - la démilitarisation des rapports sociaux étant généralement l'objectif même de la pacification en Opex – on peut d'ores et déjà postuler que ce risque nécessite probablement d'essayer de distinguer la composante militaire de la composante civile de l'entreprise internationale, tout en mettant en place des mécanismes de coordination civilo-militaire pour prendre en compte les interactions réelles.

Ainsi, avant de s'intéresser au rôle positif potentiel que les forces armées peuvent jouer dans la « reconstruction politique », il faut d'abord souligner que les militaires – dès lors qu'ils sont impliqués dans des missions coercitives, voire offensives - peuvent avant tout jouer un rôle en limitant les répercussions négatives qu'un recours à la force perçu comme excessif, disproportionné, mal ciblé ou injustifié pourrait avoir sur le processus de (re)construction d'Etat. Ainsi les notions de force proportionnelle et de force minimale, même si elles ne doivent pas conduire à paralyser l'action militaire, demeurent essentielles dans le cadre de ces missions complexes. Il est également important de souligner que les impératifs de la reconstruction politique doivent être intégrés à la planification de la phase « conventionnelle » initiale de la « projection de force » dès lors que la destruction de certaines infrastructures cruciales (ministères, bâtiments publics mais aussi centrales électriques, ponts, autoroutes…) pourrait ultérieurement se révéler coûteuse lors de la « phase stabilisation. » Mais les militaires peuvent-ils se limiter à ce

---

[25] Sur l'idée de "civilianisation" des militaires occidentaux voir notamment: COKER (Christopher), *Human Warfare*, New York, Routledge, 2001; COKER (Christopher): *Waging War without Warriors, The changing Culture of Military Conflict*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 2003.

[26] Sur ce risque de militarisation du politique voir : HIPPLER (Jochen) « *Counterinsurgency and Political Control, US Military Strategies Regarding Regional Conflict* », Institute for Development and Peace Report n°81, 2006 ; PERIES (Gabriel), La doctrine française de la "guerre révolutionnaire": Indochine, Algérie, Argentine, Rwanda, Trajets d'une hypothèse, Mémoire de HDR, 2006 ; PERIES (Gabriel), SERVENAY (David) *Une Guerre Noire, Enquête sur les Origines du Génocide Rwandais* (1959-1994), Paris, La découverte, 2007.

rôle, pour ainsi dire, purement « négatif » ? Leur impact sur le type de relations qui se mettent en place entre le dispositif international d'intervention d'un côté et les populations « locales » de l'autre ne leur confère-t-il pas un rôle plus important dans la « reconstruction politique » ? Si oui, jusqu'où ce rôle doit-il aller ? Doivent-ils se contenter de participer aux opérations de sécurisation ou peuvent-ils s'engager directement dans l'ingénierie sociale et politique qui sous-tend toute tentative de (re)construire un Etat depuis l'extérieur ?

De la stabilisation politique à la (re)construction politique : le rôle transitoire des militaires ?

Au-delà de ces considérations générales, vient en réalité s'ajouter un facteur central supplémentaire dans les opérations de « stabilisation » ou de « paix » contemporaines. Dans la phase d'urgence, une véritable stratégie civile claire de sortie de crise fait souvent défaut, outre l'objectif général de « reconstruction politique. » Dans ce cas, comme le note un observateur à propos de la Bosnie-Herzégovine : « *Lorsque les militaires français constatent une carence sur le terrain, alors qu'ils ne reçoivent pas d'ailleurs aucune directive précise de l'autorité politique, leur premier réflexe est de chercher à combler cette carence s'ils en ont la capacité, même si cela n'entre pas dans le cadre normal de leurs compétences (…) Ce réflexe joue particulièrement lorsque l'intérêt national leur paraît en jeu, situation fréquente dans laquelle l'absence de directives politiques est particulièrement criante, ce qui conduit les militaires à ériger d'eux-mêmes cet intérêt national en une priorité (…) et à interpréter cette priorité d'une façon assez extensive.*[27] »

En effet, les autorités civiles dissimulent parfois l'absence de directives politiques claires derrière un discours – au demeurant souvent justifié – sur l'extrême évolutivité des situations sur le terrain, voire sur les vertus intrinsèques de « l'ambiguïté constructive » dans un contexte marqué par des luttes d'intérêts entre divers acteurs politiques locaux et internationaux. Cela est d'autant plus le cas que les interventions politico-militaires contemporaines sont le plus souvent multinationales et impliquent des acteurs très divers. Ainsi, en guise d'exemple, le discours politique sur la consolidation de l'Etat de droit et du monopole de la violence légitime est extrêmement prégnant dans le cas de la mission de la « FINUL renforcée » au Liban alors même que la stratégie politique à mettre en oeuvre est en réalité extrêmement imprécise. Cela est d'autant plus le cas que des questions épineuses se posent quant à la possibilité

[27] DEFOURNEAUX (Marc), « Gestion des sorties de crises & reconstruction de la paix », « Recherches et documents », FRS, 2000.

d'universaliser le modèle de « l'Etat occidental », mais qu'en même temps un certain nombre de normes internationales ne peuvent être négligées par la « communauté internationale » au nom de laquelle elle intervient.

Parallèlement, la perte de la référence à la « sécurité nationale » et la « défense nationale » dans des interventions qui ne sont souvent pas (ou plus) justifiées par une menace contre le territoire national, suscite souvent chez le personnel militaire en Opex un repli sur une culture militaire conçue comme une « *culture d'efficacité de l'action.* » Cela implique alors parfois de se substituer à la stratégie civile défaillante, et de s'engager dans des activités qui théoriquement relèvent de la stratégie civile de reconstruction politique et institutionnelle. Néanmoins, outre le problème de la désinstitutionnalisation de la frontière entre le politique et le militaire que nous avons déjà abordé, cet engagement de la part des militaires soulève un certain nombre de questions :

1/ Quelles sont dans l'absolu l'ensemble des activités que l'on peut considérer comme contribuant à la « reconstruction d'Etat ? Peut-on construire un Etat sur le moyen terme et ainsi réaliser par ingénierie sociale ce que l'histoire a réalisé en « Occident » par un processus complexe et hétérogène de formation qui s'étend sur des siècles[28] ? La question se pose avec d'autant plus d'acuité que le processus de formation de l'Etat a, au cours de l'Histoire, et sur la « longue durée », été inséparable de l'activité guerrière alors même que l'objectif de moyen terme des « projections de force » contemporaines est notamment celle de la pacification des relations sociales[29].

2/ En quoi et comment les militaires peuvent-ils directement ou indirectement contribuer à la (re)construction d'Etat ? Du fait de leur spécialisation et de leur socialisation (mais aussi du fait de leurs moyens et de leurs ressources limités), on serait tenté de dire que, dans l'idéal, l'ensemble des tâches de reconstruction politique devrait revenir à des autorités civiles. Cependant les militaires peuvent être amenés à jouer un rôle d'appui et de concours dans cette reconstruction de manière transitoire. Quelles sont alors les compétences spécifiques dont les militaires disposent et qui seraient pertinentes à cet égard?

3/ Même lorsqu'ils disposent de ces compétences, les militaires en Opex sont-ils les acteurs idoines pour les mettre à profit dans la tentative de

---

[28] BADIE (Bertrand), *L'Etat importé, l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992.

[29] TILLY (Charles), Coercition et capital dans la formation de l'Europe 990-1990, Paris, Aubier, 1992, ELIAS (Norbert), la dynamique de l'occident, Paris, Calmann-Lévy, 1975.

ressusciter un « Etat failli »? S'il s'agit de pratiques à usage dual civilo-militaire[30], pourquoi les civils ne voudraient ou ne pourraient-ils pas les mettre en œuvre eux-mêmes ? Telles sont les questions auxquelles nous nous efforcerons de répondre dans le cadre de cette étude. Pour cela, il est ici utile de revenir sur les enjeux définitionnels et les questions méthodologiques que pose la notion de « reconstruction d'Etat. »

Les enjeux définitionnels et méthodologiques de la notion de « reconstruction d'Etat »

Que peut-on entendre par « reconstruction d'Etat » ou *state-building* et quelle relation une telle définition entretient-elle avec les notions « jumelles » de « reconstruction politique », de « reconstruction institutionnelle », voire de *nation-building* ? En d'autres termes qu'est-ce qu'un Etat, en quoi se distingue-t-il conceptuellement des notions de régime politique, d'administration, de gouvernement, de nation, ou encore de gouvernance ? Jusqu'ici nous avons employé ces différents termes sans les spécifier. Pourtant il va soi qu'il s'agit, et cela d'autant plus si l'on adopte une approche en terme de sociologie politique, de choses très différentes.

Il apparaît également à ce propos que dans les discours militaires, un même terme peut parfois être utilisé pour désigner des choses distinctes. Ainsi le terme de *nation building* ou de *host nation support* est fréquemment utilisé par les militaires américains pour faire référence au soutien au gouvernement ou à l'administration publique, suivant en cela le vocable américain de la « politique interne » qui réserve bien souvent le terme de *state* au seul niveau des Etats fédérés, le terme de *nation* désignant le niveau fédéral. Il s'agit donc, au sens strict, d'une déformation sémantique. Cela n'empêche que les Américains ont également essayé de susciter pendant la guerre du Viêt-Nam un nationalisme spécifiquement sud-vietnamien distinct du nationalisme vietnamien, démontrant par là une volonté – bien maladroite il faut le dire au vu des

---

[30] Par exemple le concours à la construction d'autoroutes ou de tronçons d'autoroutes par les services du génie qui permet à la fois d'homogénéiser un espace national et aux troupes de se déplacer au profit de leurs manœuvres.

résultats - de participer à la construction nationale, au *nation building* au sens strict, favorable au gouvernement de Ngô Dinh Diem à Saigon[31].

Nous ne développerons pas ici les débats multiples que la définition de ces termes suscite dans les sciences politiques et sociales encore aujourd'hui. Pour les besoins de cette étude, nous avons choisi de retenir l'acception webérienne de l'Etat comme une entreprise politique revendiquant, le plus souvent avec succès, le monopole de la coercition physique légitime[32]. Cela supposera donc notamment de s'intéresser à la double dimension de la monopolisation des moyens de la coercition physique et du processus (et des moyens) de légitimation de ce monopole vis-à-vis des populations, que cette « entreprise politique », entend administrer sur un territoire donné[33]. En effet, nous considérerons que l'Etat n'est pas uniquement une entité institutionnelle, organisationnelle ou administrative, mais également un concept socio-historique impliquant une certaine territorialité et l'allégeance d'une population. Il s'agit ainsi d'un concept plus large que celui de gouvernement, d'administration (qui implique une certaine permanence qui dépasse celui de l'autorité gouvernante) ou même que la notion de régime qui désigne l'économie générale de la répartition des pouvoirs au sein d'un Etat. Nous laisserons dans cette étude de côté la notion de nation.

Cette définition de l'Etat a suscité de nombreuses critiques. Certaines d'entre-elles lui reprochent d'être « normative » voire même « occidentalo-centrée. »[34] Un Etat doit-il toujours être territorial ou la notion d'« Etat territorial » est-elle au contraire tautologique ? Cependant, une telle définition n'empêche pas de réfléchir simultanément en terme de degrés d'« étaticité » (*stateness*) différents[35]. En réalité, lorsque d'autres spécifications ne seront pas apportées, notre démarche consistera essentiellement à tenter d'éclairer la définition juridique de l'Etat (normative par essence) en tant que composée d'une administration différenciée, d'un territoire et d'une population (notions qui elles-mêmes sont des fictions juridiques mais qui, en tant que telles, produisent des effets sociaux concrets) par l'analyse webérienne, elle-même

---

[31] LATHAM (Michael E.) *Modernization as Ideology: American Social Science and "Nation Building" in the Kennedy Era.* Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2000.

[32] WEBER (Max), *Economie et Société* (1922), Paris, Pocket, 2003.

[33] Sur la notion de légitimation on se reportera notamment à : LAGROYE (Jacques), « La légitimation » in GRAWITZ (Madeleine), LECA (Jean), *Traité de Sciences Politiques, Tome 1*, Paris PUF, 1985 (pp. 395-467).

[34] HIBOU (Béatrice), « La privatisation de l'Etat », *Critique internationale,* automne 1998 n°1.

[35] EVANS (Peter) 1997. "The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization" *World Politics* 50, 1, 62-87.

fortement marquée par la tradition juridique, en terme de « monopole de la violence légitime. »

Cependant contrairement à la tradition néo-webérienne dominante[36], nous porterons une attention particulière à la notion de légitimité, ou plutôt de légitimation, entendue comme processus relationnel, c'est-à-dire impliquant à la fois « gouvernants/ administrateurs » et gouvernés/ administrés. » En effet, la légitimation du processus politique, notamment par la diversification des répertoires d'action de l'autorité gouvernante au-delà la coercition, est indispensable à une pacification durable des relations sociales[37]. Ainsi, la « consolidation » de l'Etat a historiquement consisté à élargir son domaine d'intervention à des répertoires d'actions autres que purement militaires et/ ou coercitives, phénomène que Tilly a décrit comme celui de la « civilianisation » du pouvoir et Elias comme celui de la « socialisation du monopole de la coercition »[38]. Dès lors, la participation des militaires à la reconstruction d'Etats post-conflits soulève une double problématique connexe:

1) permet-elle à l'Etat de fonder un monopole de la coercition sur le territoire dont il est souverain?

2) joue-t-elle un rôle déterminant – et positif – dans l'adhésion de la population à l'institution étatique ainsi renouvelée?

Cette double problématique pose alors une question difficile qui ne peut être résolue qu'au travers d'une diversification des répertoires d'action de l'Etat, en réalité du gouvernement et de l'administration, au-delà de la simple coercition: comment concilier l'aide au renforcement des capacités coercitives d'un Etat – souvent longtemps haï et combattu par ses propres « administrés » – tout en rendant celui-ci attractif aux yeux de la population ?

La notion de reconstruction soulève également un certain nombre de questions dès lors qu'au sens strict elle évoque le retour à un état *ex-ante,* la restauration d'un état antérieur. Il va sans dire que ce n'est pas dans ce sens que

---

36 Pour une critique de cette tradition, critique appellant à tenir d'advantage compte des notions de légitimité et légitimation, voir REUS-SMIT (Christian) "the idea of history and history with ideas", in HOBDEN (Stephen), HOBSON (John M.), *Historical Sociology of International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
37 CROWLEY (John) « introduction : pacification et réconciliations », *Cultures & Conflits* n°40 (4/2000) pp. 5-13.
38 TILLY (Charles), *Coercition et capital dans la formation de l'Europe 990-1990*, Paris, Aubier, 1992, ELIAS (Norbert), *la dynamique de l'occident,* Paris, Calmann-Lévy, 1975.

le terme est généralement utilisé dans le contexte d'interventions politico-militaires. Il s'agit bien au contraire de « transformer », de restructurer, d'influencer, de former (« *shaping »*[39]*)*, de changer un régime (« *regime change »*), voire de construire un « Etat » de toutes pièces sans forcément prendre en compte les réalités politiques locales[40]. De la même manière que la reconstruction au sens du retour à un état antérieur est impossible, la « transformation » ou le changement radical et absolu est également une impossibilité sociologique : nombre de variables structurelles pertinentes au fonctionnement des institutions politiques s'inscrivent dans une « longue durée » que nulle entreprise volontariste ne saurait remettre en cause. C'est tout le paradoxe du changement politique et social. Toute « reconstruction » sera ainsi le fruit d'une alliance entre ruptures et continuités. Nous parlerons ici souvent de (re)construction pour illustrer cette idée. On a toujours en effet à la fois - même si les proportions sont variables - « production» et « reproduction », « construction » et « reconstruction » des structures politiques (et nous ne parlons ici pas seulement des institutions formelles mais également des institutions informelles.)

On dira ainsi que la « reconstruction d'Etat » dans le cadre des interventions politico-militaires désigne la tentative d'infléchir les trajectoires historiques, institutionnelles et politiques des Etats, parfois de manière radicale, dans un sens conforme aux intérêts et aux normes qu'on entend ainsi promouvoir. La (re)construction d'Etat est alors un objet à construire que nous aborderons essentiellement par deux biais différents qu'il convient ici de distinguer :

1/ Le premier consiste à regarder comment les militaires eux-mêmes dans leurs discours et leur organisation conçoivent leur rôle dans la « reconstruction d'Etat. » A partir de notre définition relativement large de la « reconstruction d'Etat » (et indépendamment, pour l'instant, de la question de savoir si les militaires y concourent effectivement), cela impliquera que nous ne traiterons pas uniquement des activités officiellement décrites comme étant de *state-building*, mais également celles parfois décrites en terme de *nation building*, *nation assistance, host nation support*, *foreign internal defense* (FID), *internal defense and development* (IDD, IDAD), *stabilisation and support*, *stabilisation and reconstruction*,

---

[39] de HOOP SCHEFFER (Alexandra), *Hamlet en Irak*, CNRS éditions, 2007.
[40] CHANDLER (David), *Empire in Denial, the Politics of State-building*, Londres, Pluto Press, 2006; Du même auteur voir également: *From Kosovo to Kabul, Human Rights and International Intervention*, Londres, Pluto Press, 2002; WOODWARD (Susan L.), "Construire l'Etat: légitimité internationale contre légitimité nationale?", *Critique Internationale,* n°28, juillet-septembre, pp. 139-153.

stability operations, réforme du secteur de la sécurité (RSS) ou de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) pour ne mentionner que quelques-uns des termes et acronymes souvent employés.

2/ Le deuxième biais consistera à regarder, à partir des recherches de terrain menées pour cette étude, les dynamiques sociologiques et politiques à l'œuvre en République Démocratique du Congo et en Afghanistan afin d'évaluer dans quelle mesure et comment les militaires y participent effectivement (ou non) à la (re)construction d'Etat. Refusant de se cantonner à une vision volontariste de la « construction de l'Etat » comme projet institutionnel imposé par le haut (*top-bottom*), nous entendons ici y joindre une prise en compte des étapes d'une « formation de l'Etat » vue d'en-bas (*bottom-up*) : celle-ci se joue, à long terme, au cœur des processus de production de légitimité et d'identification des populations au projet d'Etat. C'est en effet de son enracinement dans les représentations sociales que dépendra sa permanence comme institution potentiellement stabilisatrice – à l'intérieur comme à l'extérieur de ses frontières.

C'est alors au travers de la **confrontation des résultats produits par ces deux stratégies de recherche** que nous pourrons tenter de tirer des conclusions au terme de cette recherche. Ces conclusions concerneront essentiellement trois axes intimement liés :

1/ la question de la spécialisation des militaires dans les activités de concours ou d'appui à la reconstruction politique : ces activités doivent-elles constituer une mission générale de tous les militaires déployés ou convient-il de spécialiser certains types d'unités dans celles-ci ? Comment ?

2/ celle des agencements et des relations civilo-militaires susceptibles de promouvoir une reconstruction politique effective, coordonnée ou intégrée ; Quelle formalisation ou institutionnalisation des relations entre civils et militaires, internationaux et locaux, est susceptible d'être la plus favorable (ou la moins néfaste) à la reprise d'une vie « politique » pacifiée sur le théâtre d'intervention ?

3/ enfin celle des pratiques militaires susceptibles de concourir à la (re)construction d'Etat : quels sont les répertoires d'action, les modes d'action susceptibles d'être considérés comme relevant d'un concours ou d'un appui à la « reconstruction d'Etat » ? Quels sont les conditions de possibilité de leur efficacité et, plus important encore, de leur légitimité?

Ce sont alors ces trois dimensions qu'il convient maintenant de brièvement présenter.

1/La « reconstruction d'Etat » post-interventionniste : mission globale des armées en Opex ou logiques de spécialisation interne ?

Dans le cadre des Opex qui soulèvent la question du concours militaire au volet de reconstruction politique, il est important de savoir si ce volet, en temps normal considéré comme relevant des autorités civiles, concerne directement ou indirectement toutes les unités engagées sur le théâtre ou s'il convient au contraire de déployer des unités spécialisées sur ces questions (à supposer qu'elles existent.) La question n'est pas uniquement technique.

La logique de spécialisation, qui prévaut dans une certaine mesure aux Etats-Unis[41] et dans une moindre mesure en France, a bien sûr l'avantage de permettre aux armées d'avoir à leur disposition un personnel (généralement des réservistes) bien plus spécialisé dans des tâches traditionnellement considérées comme civiles. Cependant elle a également le double désavantage de risquer de décharger structurellement les autres unités de toute considération relative à l'environnement politique ainsi que de délégitimer et de marginaliser ce savoir-faire non-spécifiquement militaire au sein de l'institution militaire dans son ensemble. C'est le problème qui se pose notamment aux *Civil Affairs* aux Etats-Unis. Leurs tâches sont bien souvent considérées comme « ancillaires » et donc comme peu importantes par le personnel des corps plus « militarisés » alors même que la doctrine américaine des *Civil Affairs* inclut la fonction de « soutien à l'administration civile »[42] qui aurait pourtant théoriquement pu être davantage mise à profit en Afghanistan et en Irak[43]. Au risque de généraliser, il semble alors qu'historiquement la création et le maintien des *Civil Affairs* aux Etats-Unis sont bien plus liés à une volonté « d'isoler » les tâches civiles des tâches militaires « plus nobles », qu'à une véritable réflexion en terme de plus value de ces unités.

---

[41] Avec les expériences en Afghanistan et en Irak on observe cependant une tendance inverse au sein des institutions militaires américaines. Voir notamment : BULLIMORE (Steven L.), "*The Military's Role in Nation-Building : Peace and Stability Operations Redefined*", Strategy Research Project, US Army War College, 15 mars 2006.

[42] Cette fonction se décline elle-même en trois sous-fonctions : 1/ l'« assistance civile » (dans laquelle les *Civil Affairs* soutiennent les structures gouvernementales sans exercer une administration directe); 2/ « l'administration civile en territoire ami » (qui peut aller jusqu'à « gouverner » et « administrer » le théâtre d'opération dans son ensemble) ; 3/ « l'administration en territoire occupé ». Voir : Field Manual 41-10, Civil Affairs Operations, Headquarters, Department of the Army, Washington DC, février 2002.

[43] Entretiens divers avec des militaires américains. Voir également : ROTHSTEIN (Hy S), *Afghanistan and the Troubled future of Unconventional Warfare*, Naval Institute Press, 2006

Dans le cas britannique, dans lequel la dimension plus largement politique des missions de pacification est - pour des raisons historiques multiples - plus ancrée dans l'institution militaire, ces problèmes sont dans une certaine mesure inversés. Les militaires y sont souvent de par leurs expériences, notamment souvent en Irlande du Nord, sensibilisés (du moins en théorie) aux enjeux du contexte politique local, mais cela au risque parfois de négliger les apports potentiels d'unités spécifiques spécialisées et formées à des tâches traditionnellement considérées comme civiles ou même « politiques » à l'image des *Civil Affairs* américains. Bien sûr il faut également tenir compte du fait que les moyens logistiques et financiers à la disposition de ces différentes armées nationales, notamment en Opex et pour des tâches de reconstruction, sont très différents. Ainsi les fonds mis à la disposition par les CERPS (*Commanders Emergency Reconstruction Program*) aux commandants américains en Opex sont sans commune mesure avec les moyens mis à la disposition des commandants britanniques ou français.

Il convient ici de remarquer que la « reconstruction d'Etat » en « phase de stabilisation » relève par essence, en premier lieu, de la composante « Terre » ou « gendarmerie » des contingents impliqués. Cependant, dans la mesure où elle relève du niveau opératif et donc du niveau interarmées, nous ne pourrons dans le cadre de cette étude faire abstraction des réflexions engagées sur la question au sein des autres composantes (Mer, Air.)

Cependant, plutôt que de considérer « les institutions militaires » comme une entité homogène ou de réfléchir en terme de traditions militaires nationales, il est important d'insister sur les positions différenciées qui cohabitent au sein des diverses institutions et qui contribuent à en façonner les luttes et les pratiques[44]. Schématiquement, et cela quelque soit l'armée considérée, quatre positions générales (qui ne sont pas forcément exclusives les unes des autres) semblent se dégager sur la question de la (re)construction d'Etat. Elles traduisent des *ethos,* des socialisations, des identités professionnelles et des rapports différents à la frontière entre le civil et le militaire. Elles se retrouvent à des degrés différents au sein des différents corps. Enfin, elles traduisent différentes manières d'aborder les « nouvelles missions » et le défi qu'elles lancent à l'identité militaire « traditionnelle » telle qu'elle fut interprétée notamment pendant la guerre froide.

---

[44] BIGO (Didier), *Terrorisme, guerre, sécurité intérieure et sécurité extérieure*, Mémoire de HDR en Sciences Politiques, IEP de Paris, 18 décembre 2002. Voir également : « La mondialisation de l'(in)sécurité ? Réflexions sur le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes», *Cultures & Conflits* n°58 (2005) pp.53-100.

a/ Selon la première position, la reconstruction politique et, *a fortiori* la « reconstruction d'Etat », **ne relève absolument pas du métier militaire** structuré par les valeurs de courage, d'honneur et d'abnégation dans le combat. Si les militaires s'y engagent, ce ne peut être que parce qu'ils y sont contraints et forcés, ou parce que ces activités leur profitent directement. Ces expériences ne doivent absolument pas créer de précédent. Les fameuses « nouvelles missions » ont vocation à n'être qu'une parenthèse dans l'histoire des armées et lorsqu'on s'y engage cela ne doit jamais se faire au détriment du principe de « l'unité du commandement » garante de l'efficacité militaire. En effet ce principe permettrait d'éviter à la fois le « glissement de mission » (*mission creep*) et les tentatives de micro-gestion (*micro-management*) de la mission militaire par les professionnels de la politique. On retrouve notamment cette position de manière fréquente au sein des unités les plus conventionnelles ainsi que, et cela au moins jusqu'à la guerre d'Irak, dans le discours militaire américain officiel très « technologisé » et militarisé en terme de force décisive[45].

b/ Selon la deuxième posture, les activités de « reconstruction politique « ou de soutien à la reconstruction d'Etat » d'une part et le métier militaire d'autre part, relèvent bien de logiques différentes. Cependant, les civils et les militaires peuvent travailler en **collaboration et de concert** : il suffit d'avoir des cours de formation particuliers et surtout de répartir correctement les tâches. On insiste ainsi ici sur les relations de différence mais aussi de complémentarité qui peuvent et doivent concourir à une « unité de l'effort » dans le cadre des projections de force.

c/ Une troisième position insiste sur les **spécialisations fonctionnelles** au sein de l'appareil militaire. Dans cette logique, les militaires doivent se spécialiser et certaines spécialisations ont une pertinence particulière aux tâches de reconstruction politique (unités civilo-militaires, opérations psychologiques, forces spéciales par le biais du *foreign internal defence*, unités du génie[46], polices à statut militaire lorsqu'ils ont des prérogatives de police judiciaire etc.) Ce troisième type de discours joue souvent dans le cas français

---

[45] JACOBS, (Jeffrey A.), « Civil Affairs in the Assault », *Military Review »,* septembre-octobre 1996. Pour une analyse de ce type de discours et de postures voir: LINDEMANN (Thomas), "Faire la guerre, mais laquelle? Les institutions militaires des Etats-Unis entre identités bureaucratiques et préférences stratégiques", *Revue Française de Science Politique,* vol. 53, 2003/ 5, 675-706; HOFFMAN (Frank G.), *Decisive Force: The New American Way of War*, Westport CT, Praeger, 1996

[46] WILLIAMS (Col. Garland H.), *Engineering Peace, The Military Role in Postconflict Reconstruction*, Washington, USIP, 2005.

sur le discours colonial en insistant sur les relations entre fonctions politiques et fonctions coloniales ou de forces « prépositionnées » (troupes de marine - TDM, Légion étrangère.) Dans cette logique de spécialisation fonctionnelle, également promue par la Gendarmerie en France[47], différents corps peuvent récupérer des fonctions de concours à la reconstruction politique à différents moments par le « triphasage » de la consolidation de la paix : intervention/ stabilisation/ normalisation.

d/ Enfin une quatrième position insiste sur le fait que les militaires en général ont une culture de l'action et de l'efficacité qui fait qu'ils peuvent tout faire si c'est dans l'intérêt national. Cette position est fréquemment résumée par l'adage « qui peut le plus peut le moins. » En d'autres termes « *si l'on est prêt à se battre et mourir pour la nation, on est certainement capable d'en faire moins.* » Il ne serait alors, dans cette logique, pas nécessaire de développer de savoir-faire ou de doctrines spécifiques relatives à la « reconstruction d'Etat » pour que les militaires puissent s'y impliquer davantage si c'est dans l'intérêt national. Les valeurs militaires traditionnelles continuent de primer dans la mesure où elles sont fondées sur une « éthique du dévouement » qui peut s'appliquer à tout type d'activité mais dont la plus exigeante et la plus difficile de tous les points de vue reste la « guerre conventionnelle. »

L'étude de ces positions différenciées n'a pas seulement un intérêt pour la sociologie des pratiques militaires. En effet, elle permet souvent d'expliquer la nature des relations civilo-militaires qui se mettent en place au niveau microsociologique sur le terrain mais aussi, en amont, lors de la phase importante de la planification. Celles-ci sont cruciales au concours effectif et équilibré des militaires à la reconstruction politique, mais n'en sont pas moins complexes. Ainsi, il n'a par exemple pas été rare en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo d'entendre les militaires français se plaindre du fait qu'ils devaient suppléer au Ministère des affaires étrangères (MAE), qui n'aurait rien fait pour concourir à la stratégie d'influence de la France dans la reconstruction politique, alors même que ce même ministère accusait les militaires de ne pas coopérer dans le transfert de leurs compétences aux civils[48].

---

[47] BIGO (Didier) « La complémentarité entre les forces armées et la gendarmerie dans les opérations de maintien de la paix : quels enjeux ? », Paris, *Revue de la Gendarmerie Nationale, 2001 :* 2, pp. 64-66.
[48] DEFOURNEAUX (Marc), « Gestion des sorties de crises & reconstruction de la paix », *Recherches et Documents,* FRS, 2000.

2/ Modalités des relations civilo-militaires sur les théâtres extérieurs : agencements politico-militaires et « unité de l'effort »

A supposer que se mette en place une véritable administration internationale des théâtres d'intervention, et que les relations civilo-militaires y soient fortement institutionnalisées et formalisées, on peut distinguer différents types d'agencements civilo-militaires. Les avantages de telles institutionnalisations sont notamment qu'elles permettent (en théorie) une répartition claire des compétences et des responsabilités entre les acteurs internationaux, ainsi que des modalités de coopération plus efficaces. Elles évitent ainsi les duplications dans un contexte de rareté des ressources, les directives contradictoires dans un environnement dans lequel la communication politique claire s'impose, ainsi que – en théorie du moins – des interactions pernicieuses susceptibles d'engendrer des effets pervers non intentionnels. Dans le langage militaire, on dira que de telles formalisations permettent sinon une « unité de commandement » du moins une « unité de l'effort. »

Cependant l'enjeu ne se limite pas à celui de l'efficacité au sens technique du terme, c'est-à-dire de l'allocation optimale des ressources disponibles. Il s'agit en effet également d'éviter le risque que les militaires soient contraints ou incités à s'engager dans des activités dont ils ne maîtrisent pas forcément les tenants et les aboutissants et surtout pour lesquels ils ne sont pas généralement considérés comme légitimes au vu de la rhétorique (libérale et démocratique) de justification de l'interventionnisme ainsi que des normes internationales en vigueur. Il serait alors peu souhaitable que les militaires en viennent à se substituer aux autorités politiques dont ils tirent leur légitimité et non l'inverse, cela dans un contexte dans lequel – à juste titre – la légitimation est la condition *si ne qua non* d'une véritable pacification. Ainsi, il ne saurait être question que les militaires soient obligés ou incités à définir par eux-mêmes les éventuelles solutions politiques, lesquelles ne peuvent être arrêtées que par les autorités civiles compétentes (gouvernements nationaux, locaux, Conseil de Sécurité de l'ONU.) L'intervention militaire dans des champs d'activité autres que militaires ne doit alors être pensée qu'en rapport à un minimum d'objectifs politiques prédéfinis, même si ceux-ci peuvent laisser la place à de larges marges de manoeuvre.

Le premier type d'agencement civilo-militaire est celui du gouvernement militaire avec un gouverneur militaire aux pouvoirs civils étendus, suivant l'exemple du général Mac Arthur au Japon, l'administration alliée et notamment le général Eisenhower en Allemagne ou le gouvernement

militaire aux Philippines pendant la guerre de conquête américaine des Philippines (1899-1902) pour ne citer que quelques exemples historiques parmi lesquels on pourrait également évoquer la tradition coloniale française de la « pacification militaire. » S'il a l'avantage de permettre une « unité de commandement » (qui n'empêche cependant pas toujours de fortes tensions civilo-militaires comme aux Philippines[49]), il ne semble pas adapté au contexte normatif et aux « conflits de projection » contemporains qui ne bénéficient pas, comme dans le cas allemand ou japonais, d'une capitulation inconditionnelle de forces armées fortement disciplinées. Le gouvernement militaire ou même l'administration militaire de territoires n'est pas une option si l'on suppose que l'objectif est la réduction de la violence. Le modèle du « soutien à la nation hôte » (*host nation support*) est préférable mais suppose que des structures politiques crédibles existent encore et bénéficient d'un minimum de légitimité sur le théâtre d'intervention.

Le deuxième type d'agencement civilo-militaire, plus souhaitable, est alors celui de l'administration civile bénéficiant d'une forte intégration civilo-militaire à l'exemple de l'ATNUSO (UNTAES en anglais) en Slavonie Orientale (Croatie) entre 1995 et 1998[50]. En effet, elle maintient l'unité de la chaîne hiérarchique tout en évitant les problèmes de légitimité que supposerait aujourd'hui un « gouvernement militaire », généralement associé (notamment à la suite de la deuxième guerre mondiale) à l'administration d'un territoire et d'une population « ennemis » au sens traditionnel du terme.

Il existe enfin un troisième grand modèle de structure unitaire, celui de l'autorité mixte dans laquelle la chaîne de commandement ou la chaîne hiérarchique reste unique mais avec une étroite coordination civilo-militaire à tous les niveaux de prise de décision, du niveau opératif au niveau tactique le plus bas. C'est ici le type d'administration coloniale britannique, (*committee system*) notamment en période de « troubles » (« Urgence malaise », le Kenya sous la rébellion « Mau Mau » etc.)[51], qui vient à l'esprit. Elle est en effet fondée sur une intégration tripartite entre militaires, polices et administrateurs civils à tous les échelons de prise de décision, intégrant et coordonnant ainsi les trois

---

[49] DEADY (Timothy K.), « Lessons from a Successful Counterinsurgency: the Philippines, 1899-1902 », *Parameters,* printemps 2005 : 53-68.

[50] Voir notamment: WILLIAMS (Michael C.), *Civil-Military Relations and Peacekeeping,* Adelphi papers n°321, Londres, IISS, 2000.

[51] CRAWSHAW (Michael), « *Running a Country : The British Colonial Experience an dits relavance to Present Day Concerns*", The Shrivenham Papers n°3, Londres: Defence Academy of the UK, avril 2007; MOCKAITIS (Thomas R.), *Britsh Counterinsurgency in the Post-Imperial Era*, Manchester: Manchester University Press, 1995; MOCKAITIS (Thomas R), *British Counterinsurgency: 1919-1960* London: Macmillan, 1990.

chaînes hiérarchiques tout en valorisant la flexibilité et l'autonomie du niveau tactique (principe britannique du *mission command*.) On peut toutefois noter que ce modèle est difficile à répliquer dès lors qu'il suppose une proximité culturelle et interpersonnelle forte entre les trois types d'acteurs (notamment par des *framework deployments* impliquant que tous les acteurs déployés le sont pour la même période, généralement très longue, évitant ainsi le problème des rotations.)

Ainsi, il faut aujourd'hui tenir compte de l'effet produit par la multinationalisation des « projections de force » contemporaines avec souvent des doubles chaînes de commandement (nationales et multinationales), une démultiplication d'acteurs internationaux soucieux de leur autonomie[52] et bien souvent une « micro-gestion » par les gouvernements des « pays contributeurs de troupes » qui rendent nombre de modèles historiques surannées.

Le cas du Kosovo, souvent cité en exemple voire en modèle, n'a pourtant au mieux été que bicéphale, avec d'une part l'administration de la MINUK et de l'autre la KFOR otanienne, et au pire multi-centré. Il semble cependant que les relations de coordination et le rôle joué au début de la MINUK en 1999 par des proximités interpersonnelles aient permis de résorber de multiples problèmes potentiels qui auraient pu émerger dans d'autres contextes.

Ainsi on peut noter que, mis à part quelques exemples contemporains, les modèles actuels sont davantage, au mieux, fondés sur la coopération, la coordination, ou la collaboration plutôt que sur une véritable intégration formelle (quand bien même on pourrait mettre en évidence, sur le plan sociologique, des dynamiques intégrationnistes.[53]) Il s'agit là moins d'un véritable choix que d'un fait inévitable dans le cadre d'interventions multinationales complexes. Les discours actuels sur les « approches intégrées[54] » ou la *comprehensive approach* n'arrivent alors pas à dissimuler que « l'unité de l'effort » reste bien souvent encore un objectif distant et lointain malgré des

---

[52] Ainsi l'idée de Mockaitis de soumettre les ONG à une chaîne hiérarchique claire sur le modèle des administrations coloniales britanniques est bien souvent purement et simplement irréaliste, sans parler de savoir s'il là d'une option souhaitable. Voir : MOCKAITIS (Thomas R.), *Peace Operations and Intrastate Conflict. The Sword and the Olive Branch,* Westport (CT), Praeger 1999 (notamment introduction et conclusion).

[53] MAKKI (Sami), *Militarisation de l'humanitaire, privatisation du militaire*. Cahiers d'études stratégiques n°36-37, Le Débat Stratégique américain 2003-2004, Paris, CIRPES, juin 2004.

[54] Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies dit « rapport Brahimi » (A/SS/305-S/2000/809), 27 Août, 2000.

tentatives maintes fois répétées (on pensera notamment à la structure éclatée en Bosnie-Herzégovine entre 1995 et 2004) de s'inspirer du processus inter-agences américain pour promouvoir une telle unité[55].

Mais, dès lors que nombre de militaires participant à ce type de projets sont souvent des réservistes ou des experts civils, il ne va pas de soi que le clivage principal sur le terrain soit celui entre civils et militaires. D'autres clivages sont également possibles : entre métiers et/ou spécialités civiles par exemple. Mais dans ce dernier cas, ce sera bien la spécificité militaire elle-même qui sera mise en cause. Il faudra ici aborder ces questions au travers d'une approche très largement inspirée de la sociologie militaire, discipline elle-même dérivée de la sociologie des professions. Cette dimension est intéressante dans la mesure où elle permet d'identifier les représentations que se font les acteurs, à des niveaux différents, de la plus value du personnel militaire dans la conduite d'un programme. Cette dimension est également éclairante parce qu'elle permet d'identifier, au travers des relations interpersonnelles, les problèmes de compétition et de concurrence interinstitutionnelles et intersectorielles qui sont susceptibles d'émerger de ces coopérations, et cela dès la phase cruciale de la planification.

3/ Pratiques militaires et concours à la (re)construction d'Etat : « repérage » et « localisation » empirique de la problématique

En partant des stratégies, des approches et des priorités internationales dans la « reconstruction d'Etat », on peut répertorier un ensemble de fonctions militaires qui peuvent, théoriquement du moins, y concourir en Opex. Ces stratégies internationales visent, comme déjà souligné, en principe : 1/ à rétablir une structure politico-administrative fonctionnelle parvenant à monopoliser les moyens de la contrainte physique en son sein, sur un territoire donné ; 2/ à légitimer cette structure aux yeux des populations « locales », pour susciter leur adhésion à son projet politique d'ensemble. En partant des spécialisations militaires les plus classiques pour aller vers les plus atypiques, on peut ainsi identifier plusieurs façons dont les militaires peuvent concourir, participer ou directement mettre en oeuvre ces stratégies. Nous identifierons ici quatre

---

[55] Presidential Decision Directive 56 (PDD-56)- "*The Clinton Administration's Policy on Managing Complex Contingency Operations",* 20 mai 1997, Voir également: PIRNIE (Bruce R.), *Civilian and Soldiers, Achieving Better Coordination*, Santa Monica:Rand Corporation, 1998.

ensembles tout en tenant compte du fait que ceux-ci ne sont pas forcément mutuellement exclusifs les uns des autres, ni exhaustifs.

a/ Les opérations de **sécurisation du territoire** à contrôler constituent certainement le rôle relevant le plus directement de la compétence militaire. Elles peuvent cependant concourir et contribuer à la stratégie internationale de (re)construction d'Etat en ce sens qu'elles doivent permettre d'éliminer à la fois les combats entre factions « locales » et l'opposition militaire à la « présence internationale » qui déstabilisent l'environnement politique, cela notamment par la fonction de dissuasion qu'elles remplissent. Elle doivent idéalement à terme rendre les groupes d'autodéfense, qui militarisent la sphère sociale, redondants et faciliter la mobilité des acteurs civils internationaux - notamment ceux chargés de mettre en œuvre la stratégie de reconstruction politique - et permettre aux institutions politiques en place d'y déployer leur autorité. A terme, ces opérations de sécurisation militaire – qui ne sauraient être exclusivement coercitives - doivent céder à une logique de sécurité publique notamment par le déploiement d'unités de polices à statut militaire ayant des prérogatives de police judiciaire (de type gendarme), puis de police internationale ou locale.

Cependant cette notion de sécurité ou de sécurisation peut donner lieu à des lectures radicalement divergentes. Elles ne relèvent ainsi pas seulement d'un environnement de menaces mais également d'*a priori* normatifs[56]. On peut ainsi supposer que les populations n'envisagent pas du tout les priorités de sécurité dans les mêmes termes que les intervenants. Or c'est bien la différence entre la sécurité du point de vue des intervenants (lutte contre le terrorisme, le trafic de narcotiques) et la sécurité du point de vue de la population qui risque d'entraîner l'érosion de la légitimité des forces de sécurité et, ce faisant, celle de l'Etat en construction. On pourrait donc supposer que la participation des militaires à la reconstruction d'Etat post-conflit ne peut être efficace que dans la mesure où les intervenants apportent une réponse à ce *hiatus* potentiel entre différentes lectures de la sécurité.

b/ les activités de **SSR (Security Sector Reform) et de DDR (Désarmement, Démobilisation, Réintégration)** ont notamment vocation à

[56] WOLFERS (Arnold) (1962) "National Security as an Ambiguous Symbol". In: Idem. *Discord And Collaboration: Essays on International Politics* (Baltimore: Johns Hopkins) p. 150. Pour une critique plus récente de l'idée d'un environnement objectif des menaces voir: BUZAN (Barry), WAEVER (Ole), de WILDE (Jaap), *Security, A New Framework of analysis,* Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

reconstituer un monopole de la violence, et ainsi à « démilicianiser les sociétés », en éliminant la violence privée au profit d'un monopole étatique effectif. Le SSR procède généralement par la sélection, la formation et l'encadrement des forces de sécurité locales. Dans la mesure où il s'agit de tâches qui sont parfois déjà effectuées par des militaires au travers de programmes de formation militaire, et que de surcroît il peut s'agir d'activités à risque (notamment en Afghanistan et en Irak), les militaires sont bien placés pour effectuer ces missions. Le DDR et le SSR contribuent théoriquement à démilitariser la société mais comportent également une dimension de « développement » (notamment économique par le biais de la réintégration) et de « transparence » (du « secteur de la sécurité. ») Ils se situent ainsi en principe à l'interface de la monopolisation et de la légitimation de la coercition physique. On observe cependant actuellement, dans l'approche notamment américaine mais aussi britannique du SSR, une tendance à la privatisation de cette fonction et sa délégation à des contractants privés sous la forme de sociétés militaires privées (SMP.)

c/ Certaines activités peuvent permettre aux militaires en opération extérieure de participer, dans une certaine mesure, à **la légitimation des nouvelles institutions politiques** en contribuant à susciter l'adhésion des populations « locales » à celles-ci. Ils peuvent ainsi concourir à la légitimation de l'ordre politique en limitant le mécontentement face à la situation politique, économique ou sociale, et qui pourrait à terme se retourner contre le gouvernement ou l'administration en place, cela notamment en participant à la « restauration des services publics essentiels », ou simplement au « ramassage d'ordures » quasiment formalisé en principe par certains militaires en Irak. Il faut souligner ici également le rôle joué au niveau local par les *quick impact projects*.

Les militaires peuvent parfois aussi jouer un rôle dans la légitimation du monopole étatique de la coercition légitime par la mise en place de structures de médiation (instances juridiques, conseils…) et en contribuant à accroître l'assise sociale et politique du nouveau gouvernement. A titre d'exemple, on pourra citer le rôle au Kosovo des réservistes français des Actions civilo-militaires (ACM) qui ont participé à la mise en place des institutions municipales ainsi qu'au déroulement des travaux parlementaires durant la période cruciale au cours de laquelle l'objectif était de ne pas laisser la réalité du pouvoir local aux miliciens de l'UÇK.[57]. Il faut également mentionner le concours à la « gouvernance locale. » Ainsi le Général Petraeus, lorsqu'il était en charge de la

---

[57] BRAEM (Yann), Les relations armées-ONG. Caractéristiques et enjeux de l'action civilo-militaire française. Le cas Kosovo, C2SD, Paris, 2004.

province de Ninive en 2003-2004, a participé à la création d'assemblées provisoires locales[58] dont la représentativité n'était cependant pas toujours sans faille. Mais il convient ici de souligner que ces types de pratiques soulèvent également nombre de questions dès lors que, dans des contextes conflictuels caractérisés par de fortes tensions sociales et politiques, elles peuvent autant participer à une dynamique de légitimation qu'au processus de dé-légitimation, celles-ci n'étant d'ailleurs pas forcément incompatibles dès lors qu'il peut y avoir polarisation entre groupes sociaux et politiques au sein d'une même société.

Depuis notamment la coopération entre l'OSCE et l'OTAN dans les élections en Bosnie-Herzégovine en 1996, il est de plus en plus fréquent que les institutions militaires participent aux mesures de démocratisation. Si lors des élections bosniennes de 1996 la coopération a semblé être satisfaisante entre l'IFOR et l'OSCE (et cela malgré les voix protestataires de certaines ONGs), il semblerait qu'en ce qui concerne les activités de promotion et de publicisation des « progrès démocratiques » menées par les *psychological operations* (Psyops) anglo-saxonnes (ou les opérations militaires d'influence – OMI françaises), des tensions ont vu le jour entre la stratégie générale des institutions militaires et celle des organismes civils concernant la manière de « parler » et d'aborder les progrès de la reconstruction politique.

d/ Les activités de **soutien direct ou indirect aux administrations et aux institutions politiques, notamment centrales ou fédérales,** peuvent prendre différentes formes dont la plus directe est certainement celle de l'insertion d'officiers civilo-militaires, disposant de domaines d'expertise civile, dans des ministères locaux. Cela a notamment été observé en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo ainsi qu'en Afghanistan. Ces officiers travaillent alors officiellement pour le compte des ces administrations civiles afin d'en pallier les insuffisances techniques ou en termes d'effectifs. On mentionnera notamment le rôle en Afghanistan des *Civils Affairs* américains de l'Opération *Enduring Freedom* qui ont été introduits (« insérés » dans la terminologie militaire) dans les nouveaux ministères afin de fournir un « soutien institutionnel. »

Des activités moins directes impliquent notamment des missions d'audit menées par des unités civilo-militaires afin d'expertiser l'environnement civil et de proposer des réformes ou de conseiller les administrations civiles. Ainsi, au travers des expertises civilo-militaires, les militaires contribuent parfois, directement ou indirectement, au rétablissement des services publics

[58] Lieutenant-colonel GOYA, "Démocratie 101", *Cahiers du CESAT*, Octobre 2006: 29 – 35.

essentiels, mais aussi au redémarrage de la vie économique et politique au niveau local et national.

En réalité il n'y a pas véritablement de limites aux activités concourant indirectement à la (re)construction d'Etat. Toutefois, nous pensons ici avoir identifié les grands ensembles les plus significatifs. Cependant, il est important de souligner que la frontière entre les activités dites de « soutien à l'environnement civil », et celles relevant du « soutien à la force », n'est pas toujours facile à fixer. Cela est d'autant plus le cas que nombre d'activités sont à « effet dual. » Ainsi, les *quick impact projects*, consistant par exemple à creuser un puits, des tronçons d'autoroute, ou à réparer un pont, peuvent autant relever d'une logique de *force protection* au niveau tactique, voire du soutien logistique des forces armées, que d'une logique de soutien à l'environnement civil et participer ainsi indirectement et potentiellement à la légitimation de l'ordre politique. Les deux effets ne sont d'ailleurs absolument pas incompatibles. Cependant ce chevauchement oblige de se méfier parfois des effets d'annonce en matière de participation à la « reconstruction d'Etat. »

Plan du présent rapport :

Dans un premier chapitre nous dégagerons les traits caractéristiques des différentes expériences accumulées par l'ONU, les Etats-Unis, la France et la Grande-Bretagne en matière de soutien externe à des processus politiques conflictuels et donc, directement ou indirectement, au processus de formation d'Etats. Nous insisterons notamment sur les particularités nationales ou institutionnelles des différentes approches de la (re)construction politique et institutionnelle.

Dans le deuxième chapitre nous aborderons, à partir d'une étude de terrain, le cas de l'Afghanistan pour mettre en évidence les enjeux et les défis que le concours des militaires à la construction d'Etat soulève. Et ce notamment dans un pays où ce dernier a toujours été contesté par des formes de communalisation politique qui lui échappent partiellement et qui conduisent les forces internationales à mener une « guerre » en parallèle à la stabilisation.

Le troisième chapitre, bénéficiant également d'une étude de terrain approfondie, traitera du cas moins connu mais tout aussi important de la République Démocratique du Congo dans lequel une opération de paix onusienne et un ensemble d'opérations militaires européennes participent actuellement directement et indirectement au processus de (re)construction

politique et institutionnelle dans un pays où, comme en Afghanistan, le « post-conflit » ne concerne qu'une partie du territoire.

Enfin, dans la synthèse générale, nous tirerons les enseignements principaux de notre recherche, afin de mettre en exergue les problèmes principaux et d'esquisser des éléments de recommandations relatifs au rôle des militaires dans la reconstruction d'Etat.

Première Partie :

Aspects doctrinaux, organisationnels et historiques de l'engagement des militaires dans la (re)construction politique

La question du rôle des militaires dans la « reconstruction d'Etat » est encore un objet intellectuel à construire. Cela étant dit, un ensemble d'expériences historiques et de réflexions - dont nous n'entendons d'ailleurs pas ici dresser une liste exhaustive - s'impose d'emblée à l'esprit. Celles-ci sont certes très variées. Elles s'inscrivent dans des optiques stratégiques, ainsi que dans des historicités et des trajectoires institutionnelles, en apparence sans lien. Pourtant, comme nous le verrons, les échanges de savoir-faire entre les différents pays « occidentaux » ont forgé des pratiques et des approches militaires qui sans être identiques ne sont par autant sans commune mesure.

Bien sûr le moment de l'appel d'offre de cette étude n'est pas étranger au contenu de son intitulé. Alors que l'ONU a tenté ces dix dernières années de développer des compétences en matière d'administration de territoires décrits comme étant « en proie à l'anarchie », les coalitions multinationales en Irak et en Afghanistan s'efforcent de définir des approches qui, à défaut de mettre fin aux conflits armés, permettraient peut-être à terme d'en transférer la gestion aux autorités locales. Pourtant aucune doctrine en particulier ne semble s'imposer comme ayant fait ses preuves. De plus, la question de la nature de l'Etat à (re)construire suscite de nombreuses polémiques entre les uns - « idéalistes » ou « impérialistes » - insistant sur les vertus du « modèle occidental », les autres - cyniques ou clairvoyants - étant prêts à sacrifier les droits de l'Homme ou la « démocratie de marché » au nom de la stabilité.

Cependant, en dépit du caractère disparate des expériences passées d'engagement militaire dans la (re)construction d'institutions politiques « en externe », on verra rapidement que celles-ci s'inscrivent souvent dans un nombre de continuités historiques relativement réduit. Nous tenterons par conséquent ici d'abord de retracer les origines historiques des réflexions contemporaines sur le rôle des militaires dans la « reconstruction d'Etat » pour ensuite aborder plus en détail l'état de la question en France, aux Etats-Unis, au Royaume-Uni et au niveau de l'ONU.

I. Genèses historiques et réactualisations de la question de l'engagement des militaires dans la (re)construction politique

Au travers de l'histoire « occidentale » de ces deux derniers siècles, et à l'exclusion des missions sous mandat de la SDN (Société des Nations) et de l'ONU, trois principaux types d'expériences ont soulevé la question du rôle des militaires dans la (re)construction d'administrations et d'institutions politiques en « externe », c'est-à-dire à l'extérieur des frontières nationales ou métropolitaines :

- Premièrement, les expériences coloniales au sens large (y compris les « territoires rattachés » tels que l'Algérie pour la France ainsi que les protectorats, les dominions etc.)

- Deuxièmement, les régimes d'occupation militaire (notamment le Japon par les Etats-Unis et l'Allemagne par l'ensemble des Alliés après la Seconde guerre mondiale.)

- Enfin, les opérations de type « contre-insurrectionnel » dans le cadre des interventions militaires, en particulier américaines, au sein des pays de la « périphérie » pendant la guerre froide.

Les frontières entre ces trois types d'expériences historiques ne sont absolument pas imperméables. Cela apparaît clairement lorsque l'on s'intéresse aux échanges (entre différents pays) et aux transmissions (d'une période à une autre) de doctrines, de tactiques, de techniques et de procédures (*Tactics, Techniques and Procedures TTP*) militaires. Les continuités historiques entre savoir-faire coloniaux et contre-insurrectionels sont par exemple particulièrement fortes et ces deux catégories se recoupent partiellement. Par ailleurs, le cas du gouvernement militaire américain aux Philippines (1899-1901) relève autant du régime d'occupation que de l'expérience (néo-)coloniale. Ces distinctions relèvent ainsi plus du continuum que de la catégorisation stricte et figée : elles ont surtout l'avantage de la clarté.

Ces trois types d'expériences historiques sont aujourd'hui réactualisés à l'aune des expériences des coalitions militaires en Irak et en Afghanistan[59]. Il est par conséquent important de revenir sur ce passé qui, dans une certaine mesure, influence le présent et permet de l'éclairer : le « retour » des doctrines anglo-saxonnes de la contre-insurrection en Afghanistan et en Irak ne saurait être appréhendé indépendamment des continuités historiques qui l'alimentent. Ainsi, la raison d'être du « retour en arrière » historique est ici moins à chercher dans une quelconque volonté d'identifier les pratiques et les approches qui sont efficaces dans la « reconstruction d'Etat », que de mettre en évidence les expériences qui nourrissent effectivement la réflexion contemporaine sur le rôle des militaires dans ce domaine. Il importe alors d'insister sur les limites de la démarche se servant de l'Histoire comme d'une « boîte à outils » permettant d'identifier les pratiques qui « fonctionnent » et celles qui « ne fonctionnent pas. » L'Histoire ne se répète jamais à l'identique et toute pratique historique s'inscrit dans un contexte spatio-temporel particulier qui interdit d'en tirer automatiquement des maximes générales.

A. L'expérience des administrations coloniales : « pacification coloniale » française et « police impériale » britannique

Il est ici utile de revenir rapidement sur la période coloniale, celle qui s'ouvre avec les « grandes découvertes » du XVe et XVIe siècles et se clôt avec la période de la décolonisation formelle dans l'après deuxième guerre mondiale. Elle est en effet aujourd'hui souvent présentée - et cela surtout dans la littérature militaire anglo-saxonne contemporaine - comme l'exemple par excellence de la participation militaire au *nation building*[60]. Plus généralement, elle continue de « hanter » - pour le meilleur comme pour le pire - les références doctrinales contemporaines au rôle des militaires dans la « reconstruction d'Etat » en Opex. Pourtant le sens de cet usage de l'histoire n'est pas aussi clair qu'il n'y paraît.

Les « bâtisseurs d'empire » : un modèle de nation building militaire ?

---

[59] Voir notamment : OLSSON (Christian) « 'Guerre totale' et/ ou 'force minimale' ? Histoire et paradoxes des 'cœurs et des esprits' », *Cultures & Conflits* n°67, 2007 : 35-63.

[60] Voir notamment CRAWSHAW (Michael) *Running a Country : the British Colonial Experience and its Relevance To Present Day Concerns*, Defence Academy of the UK, The Shrivenham Papers, n3, avril 2007.

Toute l'ambiguïté est de savoir si l'idée d'un « *nation-building* colonial » fait référence au discours sur les militaires coloniaux comme « bâtisseurs d'empire » - auquel cas il ne s'agit aucunement d'une « nation », ni d'un « Etat » (et, on le sait maintenant, les empires coloniaux se sont révélés être fragiles) - ou si, au contraire, elle désigne leur rôle historique indirect dans l'émergence d'Etats post-coloniaux à la suite du mouvement de décolonisation. Dans ce dernier cas, l'idée est également ambiguë : ces indépendances se firent bien souvent - du moins dans un premier temps - contre la volonté politique des métropoles. Ainsi, si un rôle indirect des troupes coloniales dans la formation des Etats post-coloniaux ne peut être exclu (notamment dans la mesure où la colonisation contribua à créer les soubassements matériels des Etats post-coloniaux tout en engendrant, par réaction comme par mimétisme, un « nationalisme indigène »), celui-ci relèverait cependant pour l'essentiel d'un effet non-intentionnel.

Il est certes vrai que, dans le discours d'auto-justification colonial en terme de « mission civilisatrice », l'accession des colonies à « l'étaticité » et finalement à l'indépendance était souvent envisagée au terme d'un long processus historique. Mais, au regard des pratiques, cette auto-perception coloniale est restée largement théorique car partiellement destinée à apaiser une opinion publique métropolitaine souvent peu favorable aux entreprises coloniales[61]. Ainsi, en dépit de la cooptation fréquente d'élites locales (il faut « *gouverner avec le mandarin et non contre le mandarin* » dit Lyautey) et de « gouvernance indirecte » par le truchement d'administrations locales (pratique britannique du *indirect rule* notamment), il n'y a pas eu d'effort conscient de construire des Etats formellement souverains à l'instar des administrations onusiennes contemporaines.

Au-delà des discours idéalisés sur les troupes coloniales combattantes, exploratrices, établissant des marchés et des hôpitaux - discours qui obèrent une partie importante de la réalité coloniale[62] – on ne peut nier que les armées coloniales ont joué un rôle institutionnel, administratif et économique significatif au travers de la « colonisation militaire » chère à Bugeaud ou la « pacification coloniale » des temps de Gallieni et de Lyautey[63]. Selon ces conceptions, conquérir c'est avant tout gouverner. A la prise d'un village doit succéder sa reconstruction et son administration : « *La méthode suppose une unité de*

[61] PORCH (Douglas) « Bugeaud, Gallieni, Lyautey : The Development of French Colonial Warfare » in PARET (Peter) (dir.), *Makers of Modern Strateg (From Machiavelli to the Nuclear Age),* Oxford, Clarendon Press 1986 : 376-407.
[62] On se reportera notamment aux travaux de Olivier le Cour Grandmaison.
[63] LYAUTEY (Colonel) *le rôle colonial de l'armée,* Paris: Armand Colin, 1900 ; Voir également : GIRARDET (Raoul), *La société militaire de 1917 à nos jours*, Paris, Perrin, 1998 : Chapitre VIII.

commandement totale : le chef [militaire] *doit avoir entre ses mains tous les pouvoirs, civils et militaires, surtout le renseignement, et un lien direct avec le responsable politique civil de l'opération (...). Ces officiers coloniaux sont de vrais politiques en action (...)*[64] *».* De ce point de vue il semblerait - au risque de généraliser à outrance - que l'expérience coloniale française ait été davantage marquée par la figure du gouverneur militaire aux pouvoirs civils que la tradition britannique plus empreinte d'un modèle de coordination civilo-militaire ou, selon une formule moins anachronique, de « *coordinated government machinery* »[65]. Mais, dans les deux cas, le contexte propre à l'époque coloniale invite à la circonspection quant aux discours sur le nécessaire « retour » de ces doctrines en Opex. Ces approches doctrinales sont en effet, dans une certaine mesure, indissociables de l'époque qui les a vu naître : l'autonomie politique de « l'officier bâtisseur » était quasi-inévitable dans un contexte dans lequel il opérait loin des centres de décision gouvernementaux et en l'absence des systèmes de communication élaborés - sans parler de l'environnement médiatique - qui caractérisent les Opex contemporaines.

Les « Bureaux arabes » du temps de Bugeaud en Algérie et plus tardivement les « Affaires indigènes », notamment dans le protectorat du Maroc, ont ainsi vu les militaires français s'engager dans des tâches d'administration et de contrôle de populations et de territoires - mais aussi parfois d'assistance - qui sortent considérablement du cadre du « domaine réservé » traditionnel des militaires. On peut également mentionner les Sections Administratives Spéciales (SAS) pendant la guerre d'Algérie et donc dans un contexte politique très différent par rapport aux « Bureaux arabes. » L'objectif des SAS, conformément à la « doctrine de la guerre révolutionnaire », était de détourner les populations du FLN en leur prêtant une « assistance » médicale, scolaire et sanitaire en parallèle aux opérations de guerre psychologique et de contre-guérilla menées par les unités plus conventionnelles.

Il s'agissait de contrôler et d'administrer les « populations indigènes », tout en accumulant ainsi des renseignements les concernant, dans un contexte dans lequel il apparaissait que la seule force militaire pouvait attiser des résistances. Par ailleurs, il s'agissait effectivement parfois de répondre à un certain nombre de griefs d'ordre économique, sanitaire ou éducationnel, afin d'empêcher que des mécontentements populaires ne dégénèrent en révolte.

---

[64] PERIES (Gabriel), SERVENAY (David) *Une Guerre Noire, Enquête sur les Orginines du Génocide Rwandais* (1959-1994), Paris, La découverte, 2007 : 64.

[65] Il convient cependant de ne pas sous-estimer la figure du gouverneur militaire dans la tradition coloniale britannique. Voir: STRACHAN (Hew) *The Politics of the British Army*, Oxford: Oxford University Press, 1997.

Cependant, pour l'essentiel, ces approches coloniales consistaient également à nier toute dimension politique aux revendications populaires, la sphère du politique étant considérée comme hors de portée des « populations indigènes »[66] : les « désordres » étaient généralement interprétés comme découlant de comportements « d'enfants indisciplinés » (métaphore fréquente) devant être ramenés à l'ordre par un système de rétorsion et de récompenses - et cela même pendant la période de la politique supposée «pro-arabe » de Napoléon III[67]. Ce n'est alors qu'avec les guerres de décolonisation, dans le contexte de la guerre froide, que les aspirations proprement politiques des guérillas vont progressivement être mises en avant par les autorités coloniales.

Ainsi, l'idée du projet colonial comme projet politique incluant les populations locales (non-européennes) en tant que sujets politiques relève de l'anachronisme. Ce n'est en réalité qu'avec la décolonisation que les « élites indigènes » et les administrations locales s'intègrent à un projet de construction nationale, malgré toute la fragilité de l'implantation d'un tel projet dans nombre de contextes post-coloniaux[68].

La « police impériale » britannique et ses principes : vers une définition du nation building militaire ?

Dans les années 1950 et 1960, la « police impériale » (*imperial policing*) britannique - qui sera plus tard re-labellisée « contre-insurrection » afin d'en dissimuler les origines coloniales - se rapprochera du *military nation building* tel qu'il est généralement défini dans le vocable militaire contemporain, c'est-à-dire comme ayant vocation à construire des Etats nationaux formellement souverains[69]. En effet, dans un contexte dans lequel la décolonisation s'impose comme un fait inéluctable, l'objectif politico-stratégique va officiellement

---

[66] Il suffira ici de se reporter à l'ouvrage du théoricien militaire britannique Charles E Callwell initialement intitulé *Small Wars : a Tactical Textbook for Imperial Soldiers* (CALLWELL Colonel C.E., *Small Wars: Their Principles and Practice*, University of Nebraska Press, 1996 [1re publication, 1896]).
[67] Sur cette infantilisation et dépolitisation des « populations indigènes » voir : MOCKAITIS (Thomas R.), *Britsh Counterinsurgency in the Post-Imperial Era*, Manchester: Manchester University Press, 1995 ; Voir également les descriptions des traits psychologiques des « populations locales » dans : US Marine Corps (USMC), *Small Wars Manual,* Washington, DC : US Government Printing Office, 1940.
[68] BADIE (Bertrand), *L'Etat importé, l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992.
[69] JOHNSON (Harold K.) "The Army's Role in Nation-Building and in Preserving Stability" *Army Information Digest* n°20, novembre 1965.

évoluer du maintien du *status quo* colonial à l'établissement d'Etats indépendants, à condition toutefois que ces Etats se conforment aux intérêts britanniques et ne soient pas influencés par l'idéologie communiste.

Ainsi, Sir Robert Thompson, l'un des principaux théoriciens et praticiens britanniques de la contre-insurrection coloniale, notamment en Malaisie pendant la *Malayan Emergency* (« urgence malaise » entre 1948 et 1960), résuma les objectifs de la « police impériale » au travers de cinq principes[70] fréquemment cités aujourd'hui dans le contexte de la contre-insurrection en Afghanistan et en Irak :

1/ le gouvernement doit avoir un objectif politique clair : établir et maintenir un pays libre, indépendant et uni qui soit politiquement et économiquement stable;

2/ le gouvernement doit agir en accord avec la loi;

3/ le gouvernement doit avoir un plan global;

4 / le gouvernement doit donner priorité à la défaite de la « subversion politique » et non pas à celle des guérillas : il faut contenir les guérillas au niveau tactique et chercher une solution au niveau politique;

5/ « dans la phase de guérilla de l'insurrection, le gouvernement doit d'abord sécuriser ses bases arrières » et puis laisser les « tâches d'huile » se répandre;

Le « pays libre » auquel il est fait référence (cf. 1er principe de Thompson) est l'Etat indépendant mais probritannique que la « police impériale » doit contribuer à faire advenir. On est donc très proche de la conception américaine du *nation-building* militaire. Il n'est, dès lors, pas étonnant que Robertson deviendra conseiller des forces armées américaines pendant la guerre du Viêt-Nam. De manière plus générale, il souscrira à l'idée - qui aurait été formulée de manière tranchée par un partisan de Mao Zedong à propos de la guérilla communiste en Chine[71] - selon laquelle 20% de la réussite d'une guérilla est

[70] THOMPSON (Robert) *Defeating Communist Insurgency: Experiences from Malaya and Vietnam*, New York, Frederick a. Praeger 1966.
[71] Cette « règle des 20/80 » sera reprise telle quelle par David Galula : GALULA (David), *Counterinsurgency Warfare, Theory and Practice*, Londres, Praeger, 2006

militaire, le 80% restant est politique (arithmétique à laquelle certains répondent aujourd'hui : *«mais que faire si, comme en Irak, 100% des ressources sont militaires ?* ») Ce seront ces idées[72], affirmant formellement la dimension proprement politique de toute insurrection, qui permettront à nombre d'analystes et de militaires américains et britanniques d'établir des parallélismes entre la « police impériale » britannique et les opérations actuellement menées en Afghanistan et en Irak..

Dans ce contexte, trois principes du « modèle britannique » retiennent généralement l'attention :

- premièrement, celui de la restreinte dans l'usage de la coercition militaire au niveau tactique. Ce principe, traditionnellement désigné par la notion de force minimale (*minimum force*), n'empêchait cependant pas des mesures de « contrôle de population »[73] et de « contre-guérilla » particulièrement féroces à l'instar de la répression de « l'insurrection Mau Mau » au Kenya dans les années 1950[74] ;

- Le deuxième est celui de la coordination civilo-militaire établie par le système des comités (*committee system*) : les trois chaînes de commandement militaire, policière et civile doivent être intégrées à tous les échelons hiérarchiques (cf. Introduction générale), généralement sous la supervision d'un chef civil et militaire, à l'instar du *field marshall* et *high commissioner* sir Gerard Templer en Malaisie. On parlera à ce propos de *Coordinated government machinery* (« machinerie de gouvernement coordonnée. ») En réalité, ce système ne permit pas de mettre fin aux luttes de compétence constantes entre polices et militaires ;

- Enfin, troisièmement, le principe de l'autonomie et de la flexibilité au niveau tactique (*mission command*) qui permettrait aux militaires au niveau tactique de s'adapter aux « réalités du terrain » en y opérationnalisant les directives générales données par le niveau

[72] Ces idées ne vont pas sans rappeller celles du général Rupert Smith aujourd'hui : SMITH (Rupert), *The Utility of Force*, *The Art of War in the Modern World,* Allan Lane, London, 2005.
[73] MARKEL (Wade) « Draining the Swamp: The British Strategy of Population Control », *Parameters*, printemps 2006, pp. 35-48.

[74] BENNETT (Huw) « The Other Side of the COIN : Minimum and Exemplary Force in British Army Counterinsurgency in Kenya », *Small Wars and Insurgencies*, Vol.18, n°4, 638-664, decembre 2007

politique. On retrouve là l'idée plus tardive du « caporal stratégique ».

Cependant les contextes des interventions politico-militaires contemporaines, et les singularités sociologiques de leurs théâtres d'opération, rendent l'application de nombre de ces principes malaisée aujourd'hui. Cela est d'autant plus le cas que c'est généralement le seul cas de la *Malayan Emergency* - opposant l'administration coloniale britannique à une insurrection au sein d'une minorité ethnique et géographique fortement marginalisée - qui retient l'attention.

B. Les régimes d'occupation et d'administration militaire de territoires « ennemis » ou « amis »

Les gouvernements militaires établis sur les territoires occupés[75] en Allemagne et au Japon après la deuxième guerre mondiale sont souvent cités dans la réflexion sur le modèle à suivre pour l'après-intervention en Irak[76]. Ces occupations ont vu des gouvernements militaires exercer les pleins pouvoirs judiciaires, exécutifs et législatifs à l'image du gouvernement militaire américain sur les Philippines entre 1899 et 1901. Dans le contexte normatif actuel, cette option semble à la fois peu probable et peu souhaitable. Mais, au-delà de cet état de fait, un certain nombre d'aspects méritent d'être soulignés.

Le « modèle » des occupations militaires de l'Allemagne et du Japon

Les cas des gouvernements militaires en « territoire ennemi », en Allemagne et au Japon, sont historiquement singuliers dans la mesure où leur planification bénéficiera d'investissements considérables faites longtemps à l'avance. Alors que l'occupation de l'Irak n'avait bénéficié que d'une planification tardive et très superficielle, les concepts, recrutements et

---

[75] Selon la convention internationale de la Haye de 1907 un territoire est dit « occupé » lorsqu'« il est placé sous l'autorité d'une armée hostile ».

[76] DOBBINS (James) (éd.) *America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq,* Santa Monica, California: Rand, 2003.

entraînements relatifs à celle de l'Allemagne et du Japon en 1945 furent le résultat d'efforts de planification engagés par les Etats-Unis dès 1942. L'entraînement du personnel nécessaire à la mise en place d'administrations militaires sur les « territoires amis » y commença un an plus tard, en 1943. En Grande-Bretagne, le problème du gouvernement de territoires conquis fit l'objet de réflexions dès 1941 dans un contexte où l'occupation de la Rhénanie à partir de 1918 pouvait être utilisée comme modèle pour l'occupation de l'Allemagne. Par ailleurs, il y eût dès la capitulation sans condition des armées japonaises et allemandes - armées au demeurant très disciplinées dans le respect de cette capitulation - une certaine volonté de la part des populations locales, lasses de la guerre, de coopérer et même dans une certaine mesure de reconnaître une légitimité temporaire aux occupations. En Allemagne il y eut certes des cas d'insoumission populaire, mais ceux-ci n'ont pas perduré au-delà des premières phases de l'occupation. Là aussi, les ressemblances avec les Opex contemporaines sont ténues.

Enfin, il est à noter que, depuis 1949, les conventions de Genève imposent un certain nombre d'obligations et de responsabilités à des forces occupantes (principe juridique de la « responsabilité de la puissance occupante ») qui ne s'appliquaient pas de manière aussi stricte en 1945. Ces conventions obligent toute puissance d'occupation de s'acquitter d'un certain nombre de tâches de reconstruction institutionnelle et économique tout en limitant leurs ambitions transformatrices. Il a ainsi souvent été souligné que la privatisation par l'Autorité provisoire de la coalition (CPA) des bien publics irakiens à la suite de l'invasion américaine en 2003 était illégale au vu des Conventions de Genève.

Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, 12 août 1949, Titre III Section III. Territoires occupés (Extraits)

Article 49. - Les transferts forcés, en masse ou individuels, ainsi que les déportations de personnes protégées hors du territoire occupé dans le territoire de la Puissance occupante ou dans celui de tout autre Etat, occupé ou non, sont interdits, quel qu'en soit le motif. (…)

Article 50. - La Puissance occupante facilitera, avec le concours des autorités nationales et locales, le bon fonctionnement des établissements consacrés aux soins et à l'éducation des enfants. (…)

Article 51. - La Puissance occupante ne pourra pas astreindre des personnes protégées à servir dans ses forces armées ou auxiliaires. Toute pression ou propagande tendant à des engagements volontaires est prohibée. (…)

Article 52. - Aucun contrat, accord ou règlement ne pourra porter atteinte au droit de chaque travailleur, volontaire ou non, où qu'il se trouve, de s'adresser aux représentants de la Puissance protectrice pour demander l'intervention de celle-ci. (…)

Article 53. - Il est interdit à la Puissance occupante de détruire des biens mobiliers ou immobiliers, appartenant individuellement ou collectivement à des personnes privées, à l'Etat ou à des collectivités publiques, à des organisations sociales ou coopératives, sauf dans les cas où ces destructions seraient rendues absolument nécessaires par les opérations militaires.

Article 54. - Il est interdit à la Puissance occupante de modifier le statut des fonctionnaires ou des magistrats du territoire occupé ou de prendre à leur égard des sanctions ou des mesures quelconques de coercition ou de discrimination parce qu'ils s'abstiendraient d'exercer leurs fonctions pour des considérations de conscience (…)

Article 55. - Dans toute la mesure de ses moyens, la Puissance occupante a le devoir d'assurer l'approvisionnement de la population en vivres et en produits médicaux ; elle devra notamment importer les vivres, les fournitures médicales et tout autre article nécessaire lorsque les ressources du territoire occupé seront insuffisantes. (…)

Article 56. - Dans toute la mesure de ses moyens, la Puissance occupante a le devoir d'assurer et de maintenir avec le concours des autorités nationales et locales, les établissements et les services médicaux et hospitaliers, ainsi que la santé et l'hygiène publiques dans le territoire occupé, notamment en adoptant et en appliquant les mesures prophylactiques et préventives nécessaires pour combattre la propagation des maladies contagieuses et des épidémies. Le personnel médical de toutes catégories sera autorisé à accomplir sa mission. (…)

Article 59. - Lorsque la population d'un territoire occupé ou une partie de celle-ci est insuffisamment approvisionnée, la Puissance occupante acceptera les actions de secours faites en faveur de cette population et les facilitera dans toute la mesure de ses moyens. (…)

Article 64. - La législation pénale du territoire occupé demeurera en vigueur, sauf dans la mesure où elle pourra être abrogée ou suspendue par la Puissance occupante si cette législation constitue une menace pour la sécurité de cette Puissance ou un obstacle à l'application de la présente Convention. Sous réserve de cette dernière considération et de la nécessité d'assurer l'administration effective de la justice, les tribunaux du territoire occupé continueront à fonctionner pour toutes les infractions prévues par cette législation. (…)

Article 67. - Les tribunaux ne pourront appliquer que les dispositions légales antérieures à l'infraction et conformes aux principes généraux du droit, notamment en ce qui concerne le principe de la proportionnalité des peines. Ils devront prendre en considération le fait que le prévenu n'est pas un ressortissant de la Puissance occupante.(…)

Il n'est pas ici question de revenir sur l'ensemble des activités administratives, de désarmement/ démobilisation, de démocratisation/ libéralisation, de jugement des criminels de guerre, de dénazification/ purge des institutions publiques et de réforme du système éducatif entreprises par les gouvernements militaires au Japon et dans les différentes « zones d'occupation

alliées » (américaine, soviétique, française et britannique) en Allemagne. En effet, les particularités propres à la deuxième guerre mondiale et les ressources dévolues à l'après-guerre invalident nombre de parallèles souvent établis avec cette période.

Le rôle précoce des Civil Affairs britanniques et américains

Il importe ici de revenir sur le rôle joué par les corps des *Civil Affairs* américains et britanniques dans l'histoire de la deuxième guerre mondiale, d'une part parce que ceux-ci continuent de jouer un certain rôle dans le discours américain sur la participation des militaires au *state-building* en Irak et en Afghanistan[77], d'autre part parce qu'ils permettent d'insister sur l'importance des moyens et des logiques de spécialisation internes aux armées ayant permis de mettre en place les gouvernements militaires au Japon et en Allemagne.

Le terme de *Civil Affairs* émerge pendant la deuxième guerre mondiale. Il désigne alors le corps des armées américaines et britanniques chargé de l'interaction avec l'environnement civil sur les théâtres d'opération. Les *Civil Affairs* sont chargés d'une vaste gamme d'activités traditionnellement considérées comme civiles et qui incluent, entre autres, l'assistance et le soutien aux gouvernements et administrations alliés ainsi que la mise en place de gouvernements militaires dans les pays occupés. Le ministère américain de la guerre prévoit ainsi dès décembre 1941, la formation de plusieurs milliers d'officiers de *Civil Affairs* pouvant être déployés sur tous les théâtres où interviendraient les forces armées américaines. Pour former une partie de ces officiers, une « école de gouvernement militaire » (*School of Military Government*) est crée à l'université de Charlottesville (Virginie.) Ainsi dès 1943, les préparatifs d'une occupation alliée de territoires européens sont engagés, au travers d'une coopération américano-britannique, en prévision d'un débarquement militaire en Europe continentale. Un régiment européen de *Civil Affairs* ou *European Civil Affairs Regiment* (ECAR) est notamment constitué. Celui-ci comprend neuf compagnies et compte 1 525 hommes (dont 400 officiers) souvent recrutés directement du secteur civil.

---

[77] ROTHSTEIN (Hy S), *Afghanistan and the Troubled future of Unconventional Warfare*, Naval Institute Press, 2006.

La mission première des *Civil Affairs* sera de s'assurer du contrôle des forces de l'ordre, puis des modes de transport et de communication dans un contexte où il n'existerait plus d'autorité civile légale ou dans lequel celle-ci ne serait plus capable d'assurer ces fonctions par elle-même. Plus généralement les *Civil Affairs* devront gérer l'interface entre les militaires et les populations civiles au fur et à mesure que les armées alliées avancent.

L'ECAR fut également chargé d'installer dans les territoires occupés, et notamment en France, un gouvernement militaire allié ou AMGOT (*Allied Military Government in Occupied Territories*) chargé d'administrer ces territoires. Cela sera chose faite en Sicile en 1943. Cependant, dans le cas français, le Gouvernement provisoire (le GPRF) est officiellement reconnu en septembre 1944 ce qui met définitivement un terme au projet de l'AMGOT en France. Des gouvernements militaires sont toutefois mis en place en Allemagne, en Autriche, en Corée et au Japon (avec le « proconsulat » du général Mac Arthur) avec la participation active et l'expertise civile des *Civil Affairs*. En dehors de ces pays, ce corps se contente de fournir un soutien aux forces armées conventionnelles en les dispensant d'interagir avec l'environnement civil, d'apporter une aide d'urgence aux populations civiles et de soutenir les gouvernements et administrations alliés comme ce fut le cas en Afrique du Nord, en France, en Belgique, aux Pays-Bas et aux Philippines.

Ainsi, au terme de cette expérience, le terme *Civil Affairs* va être utilisé pour désigner le soutien et l'assistance au gouvernement en territoire « ami », le terme de « gouvernement militaire » étant utilisé pour désigner l'administration de territoires « ennemis »[78]. Cependant, le corps des *Civil Affairs* sera, de fait, impliqué dans les deux types d'activités et permettra ainsi notamment au Général Dwight D. Eisenhower d'exercer les pleins pouvoirs exécutifs, judiciaires et législatifs dans la zone américaine en Allemagne. Ce corps constitue donc un vivier d'experts capables de prendre en charge des fonctions administratives sur les théâtres où l'armée américaine est engagée. Cette fonction militaire paraît en effet indispensable à l'administration américaine dans un contexte où elle est confrontée à une guerre totale dans laquelle l'enjeu est de renverser des gouvernements hostiles et de libérer les territoires que ceux-ci occupent. Si cette histoire est depuis inséparable du corps des *Civil Affairs*, les moyens mis à leur disposition et leur formation est aujourd'hui sans

[78] Les premières doctrines distinguaient le concept *Civil Affairs* de celui de gouvernement militaire tout en reconnaissant un rôle important du premier dans le dernier. Ce n'est qu'en 1959 que les « opérations de gouvernement militaire » furent officiellement subordonnées au concept de *Civil Affairs*.

commune mesure avec ceux de l'après deuxième guerre mondiale. Il faudra y revenir.

II. L'approche française du rôle des militaires dans la « reconstruction d'Etat » : les armées entre stabilisation et reconstruction

Le système politique qui se met en place après la guerre d'Algérie se caractérise en interne par une forte différenciation entre le niveau politique et l'institution militaire. Cela est d'autant plus le cas que la doctrine de la dissuasion nucléaire place effectivement les militaires dans une posture de soumission relative au niveau politique[79]. En externe toutefois, et notamment dans les « pays du champ » en Afrique, la mise en place de « gardes présidentielles » - souvent composées de personnel militaire français – va jouer un certain rôle dans la consolidation des régimes post-coloniaux. De manière plus générale, il n'est pas rare que des membres des forces armées ou des services de renseignement français viennent se substituer aux capacités locales défaillantes avec le double objectif de défendre les intérêts français et les régimes en place[80]. La menace principale à ces derniers est en effet perçue comme celle d'un coup d'Etat mené par leurs propres forces armées. De ce point de vue, les « gardes présidentielles » présenteraient l'avantage d'être composées d'un personnel fiable aux yeux des autorités françaises tout en « protégeant » les présidents des luttes de pouvoir au sein de leurs armées respectives[81]. L'effet politique de ces pratiques est au mieux ambigu : si elles jouent certainement un rôle dans la stabilisation de court terme d'un certain nombre de régimes, elles contribuent également à couper les autorités politiques de leurs appuis internes en les dispensant d'élargir leur assise politique et sociale.

Ces éléments sont importants à rappeler dans la mesure où ils contribuent à brouiller la distinction entre le « politique » et le « militaire » et

---

[79] COHEN (Samy) *La monarchie nucléaire : les coulisses de la politique étrangère sous la Ve République*, Paris, Hachette, 1986.

[80] PERIES (Gabriel), SERVENAY (David) *Une Guerre Noire, Enquête sur les Orginines du Génocide Rwandais* (1959-1994), Paris, La découverte, 2007

[81] RIGOUSTE (Mathieu), « L'ennemi intérieur : de la guerre coloniale au contrôle sécuritaire *», Cultures & Conflits* n°67*,* 2007: 157-177.

pérennisent une tradition d'engagement des militaires dans la sphère politique dans les « pays du champ. » Ainsi, avec la fin de la guerre froide, la réflexion française sur la « reconstruction d'Etat » en Opex sera sans cesse traversée par la question de savoir s'il s'agit d'une nouvelle mission opérationnelle ou d'une mission historique, voire atemporelle, des armées.

A. L'irruption de la question de la reconstruction d'Etat en Opex: les premières réflexions sur « l'action civilo-militaire »

Au sortir de la guerre froide, l'héritage colonial – maintenu notamment au sein des Troupes de marine prépositionnées dans les « pays du champ » - va jouer un certain rôle dans la pensée sur les « nouvelles » Opex, cela dans un contexte où la fin de la guerre froide est souvent perçue comme la « fin d'une parenthèse ». Ainsi le général Saleun, à la tête du Commandement des opérations spéciales (COS) lors de l'intervention de la FORPRONU en Bosnie-Herzégovine, n'hésitera pas à affirmer à propos des premières tentatives de coopération civilo-militaire : « *grâce (…) au rayonnement d'un petit groupe d'officiers et de sous-officiers du COS (…), conduits avec clairvoyance par un lieutenant-colonel de la Légion, on a réinventé ces dernières années, les officiers des Affaires indigènes* »[82]. Les premières réflexions sur la coopération civilo-militaire (CCM), successivement appelée « Affaires civiles », « Affaires civilo-militaires » puis « Action civilo-militaire » (ACM), s'inscrivent en effet volontiers dans des filiations historiques coloniales[83]. Pourtant, c'est davantage l'influence des *Civil Affairs* américains qui va dans un premier temps sembler l'emporter.

Dans un contexte où il n'existe pas encore de doctrine française en la matière, la réflexion va procéder par tâtonnements. Les textes officiels se réduisent pendant les années 1990 à une directive, la « Directive pour la Conduite des Actions civilo-militaires » du 11 juillet 1997 qui sera remplacée en 2002 par le « Concept interarmées de l'Action civilo-militaire » (Instruction

---

[82] SALEUN (général Jacques), « Actions Civilo-militaire : l'expérience en Ex-Yougoslavie » in « Des Forces spéciales aux Affaires civilo-militaires », Cahiers de la FED n°10, 1997.
[83] Voir : BRAEM (Yann), *Les relations armées-ONG. Caractéristiques et enjeux de l'action civilo-militaire française. Le cas Kosovo,* C2SD, Paris, 2004.

2900)[84]. Il faut également mentionner la section 9 de la « Doctrine interarmées d'Emploi des Forces (« Les Actions civilo-militaires »)[85].

L'ACM comporte alors trois volets: les « *actions menées au profit de l'environnement des forces* », les « *actions menées dans le domaine civil de la crise* » et enfin la « *maîtrise de l'environnement humanitaire.* » Dans la directive, qui segmente ces aspects beaucoup plus que le concept interarmées, il est précisé que les actions au profit des forces doivent toujours rester prioritaires. Cette formulation sera abandonnée dans le concept interarmées. Dans ce dernier, les « actions menées dans le domaine civil », relativement proche du concept américain de « soutien à l'administration civile », ont comme objectif de concourir au rétablissement des « fonctions vitales » d'un pays sinistré puis à sa reconstruction politique (selon le modèle de l'Etat de droit) et économique (selon le modèle de l'économie de marché.) Le troisième aspect, les actions de nature humanitaire, implique soit qu'en cas d'urgence les forces armées se substituent exceptionnellement aux acteurs humanitaires, soit que ces forces se contentent de fournir une assistance à ces acteurs (logistique, transport, protection…) en cas de besoin. La directive du 11 juillet 1997 ira jusqu'à inclure *« la mise en place d'une administration militaire directe »* dans ce troisième volet[86] mais cette disposition, réminiscence peu réaliste de l'influence américaine, sera rapidement abandonnée.

Les trois volets de l'ACM sont en pratique difficiles à distinguer. Au lieu de trois domaines distincts il s'agit, notamment depuis la publication du concept interarmées, d'un *continuum* civilo-militaire qui traduit un élargissement des répertoires d'action militaires à des domaines traditionnellement considérés comme civils (politique, économique, culturel…) Ce qui nous intéresse le plus ici est ce qui est qualifié de *« missions au profit de l'environnement civil »* dans la directive et « *les actions menées dans le domaine civil* » dans le concept interarmées. Cet aspect comprend un ensemble de pratiques très diversifiées que l'instruction 2900 définit comme les actions permettant notamment de « *concourir à la remise en état des infrastructures et des services, nécessaires à des conditions de vie décentes pour la*

---

[84] Directive n°00796/DEF /EMA/EMP.1/DR « Directive pour la conduite des Actions civilo-militaires (A.C.M.) », EMA Division Emploi, 11 juillet 1997 et Instruction 2900, « Concept interarmées de l'action civilo-militaire », 18 mars 2002. Nous nous référerons à ces publications respectivement par la « Directive de conduite » et l'« instruction 2900 ».

[85] « Section 9. Les Actions civilo-militaires » dans l'Instruction n°1000/DEF/EMA/EMP.1/NP « Doctrine Interarmées d'Emploi des Forces », 28 juin 1999. La première publication française remonte a septembre 1995 lorsque l'EMA a diffusé une brève directive de conduite provisoire rédigée par le CEMA l'Amiral Lanxade.

[86] Directive n°00796/DEF /EMA/EMP.1/DR « Directive pour la conduite des Actions civilo-militaires (A.C.M.) », EMA Division Emploi, 11 juillet 1997.

population », de « *participer à la restauration des structures gouvernementales et administratives indispensables au rétablissement de l'Etat de droit* » et de « *faciliter le redémarrage de la vie administrative, économique et sociale, notamment en favorisant le recours aux acteurs locaux.* » On le voit, dans un premier temps la doctrine américaine très ambitieuse des *Civil Affairs,* elle-même héritée de l'expérience fondatrice de la deuxième guerre mondiale, aura en France un impact certain sur les réflexions militaires en matière de « reconstruction d'Etat » en Opex. De ce point de vue, ces dernières ont considérablement évolué depuis. Elles sont aujourd'hui à la fois plus larges et plus réalistes.

B. L'approche actuelle de la reconstruction d'Etat au sein des armées

L'approche actuelle de la question au sein de l'armée de terre et au niveau interarmée peut être située à la confluence de trois dynamiques distinctes.

- La première est celle de l'intégration des enseignements tirés par les militaires américains, et dans une moindre mesure britanniques[87], de leur engagement en Irak. Ainsi près d'un an après la Directive 3000 du Pentagone (décembre 2005) faisant de la « stabilisation » une priorité pour les militaires américains au même titre que la guerre, le Chef d'Etat-major de l'armée de Terre française (CEMAT), le général Thorette, prononce le 18 octobre 2006 un discours énonçant le même principe : c'est désormais la « stabilisation » qui présente le plus grand défi pour l'armée de terre et les autres armées.

- La deuxième est celle de la réactualisation de la pensée et de l'expérience coloniales, notamment au travers des nombreuses références à la « pacification coloniale » de Gallieni et de Lyautey qui depuis la mission de la FORPRONU en Bosnie-Herzégovine sont pléthore dans les textes sur le double rôle, militaire et politique, de l'officier en Opex.

[87] On peut noter l'influence de la pensée du Général Rupert Smith dans les textes officiels français, notamment (mais pas exclusivement) au travers de l'utilisation du terme « guerres parmi les populations » pour désigner les conflits dans le cadre des projections de force contemporaines.

- Troisièmement, les expériences de « soutien aux administrations civiles » dans les Balkans auraient démontré le rôle potentiel des militaires dans la reconstruction politique - notamment au travers de l'insertion d'officiers ACM français au sein de l'OHR (*Organization of the High Representative*) en Bosnie-Herzégovine ou de la MINUK et des administrations locales au Kosovo.

Pourtant un des paramètres les plus importants à prendre en compte est celui de la contrainte budgétaire. De nombreux militaires interrogés pour cette étude insistent sur le fait qu'ils peuvent réaliser des microprojets (*quick impact projects*) au niveau tactique, en particulier à des fins de protection de la force, voire initier des projets plus ambitieux en jouant un rôle d'interface avec les organisations civiles. Cependant, les moyens qui leur sont dévolus - et qui obèrent le budget régulier de la défense - ne leur permettraient pas d'aller au-delà et encore moins de rivaliser avec ce que les militaires américains peuvent faire en Irak au travers du CERP (*Commander's Emergency Reconstruction Program*).

Dès lors, une distinction relativement stricte est établie au niveau doctrinal entre stabilisation et reconstruction : alors que la stabilisation - la deuxième et la plus importante des trois phases des Opex (« intervention », « stabilisation », « normalisation ») – est conçue comme une mission militaire à part entière, la reconstruction revient en principe aux seules organisations civiles. Le contexte budgétaire obligerait en effet les militaires à se concentrer sur leur mission première de sécurité. De ce point de vue, l'approche américaine en terme de « *stabilization & reconstruction* » (ou même de *stability operations & support operations* – SASO ou SOSO) n'est pas adapté au contexte français. Au contraire, le rôle des militaires français dans la « reconstruction d'Etat » doit autant que possible se restreindre à l'établissement (la stabilisation) d'un environnement opérationnel propice à l'action des organisations civiles dans le domaine. S'ils interviennent dans le processus de reconstruction, ce ne doit en principe être qu'en appui et en soutien des acteurs civils. De manière exceptionnelle, en cas de défaillance grave des opérateurs civils par exemple, ils pourraient cependant être amenés à se substituer temporairement à ces derniers sur le théâtre. Mais c'est là tout le paradoxe : dans la phase d'urgence, les militaires pourraient être amenés à s'engager plus avant dans la reconstruction institutionnelle et politique alors même que des moyens financiers n'ont pas été prévus à cet effet.

Pourtant, la réflexion a considérablement évolué depuis la publication du « Concept de sortie de crise » du 19 février 2004[88]. Celui-ci affirmait que le

---

[88] EMA « Sortie de Crise », /DEF/EMA/EMP.1/DR, 19 février 2004.

rôle des militaires devait en principe se confiner, conformément au principe de « *first in, first out* », à la phase coercitive de l'intervention puis passer le relais le plus rapidement possible aux civils. Depuis lors, avec le concept et la doctrine d'emploi des forces terrestres en stabilisation[89] ainsi que le nouveau « Concept interarmées de gestion de crise », la réflexion se concentre beaucoup plus sur la phase de stabilisation tout en affirmant le principe du nécessaire passage de relais aux organisations civiles. En effet, l'expérience au sein de la FIAS en Afghanistan, mais aussi dans les Balkans, a contribué à montrer, d'une part que les déploiements de force ont tendance à se prolonger dans le temps, d'autre part que les dimensions coercitives et politiques des interventions politico-militaires ne peuvent être strictement séparées[90].

On admet alors que les militaires peuvent non seulement jouer un rôle central dans la stabilisation mais également dans le soutien direct ou indirect à la reconstruction politique, et cela au-delà du seul appui ponctuel en situation d'urgence extrême. Ce soutien relève essentiellement du niveau interarmées au travers de la fonction d'interface de la Coopération civilo-militaire (CCM). En effet, la doctrine et le concept interarmées de la CCM de 2005 maintient le principe du « soutien à l'environnement civil » consistant en particulier à pallier les déficits des organisations civiles afin d'accélérer l'atteinte de l'EFR global - civil et militaire[91]. Cependant, globalement, la doctrine CCM de 2005 est à la fois moins ambitieuse et plus réaliste que certaines des premières moutures abordées précédemment: les militaires peuvent certes apporter des moyens à la reconstruction politique (capacités d'anticipation/ réaction, renseignement, logistique, communications, transport, *management*, information, savoir-faire des services du génie) mais celle-ci doit rester sous la responsabilité civile, à la différence de la stabilisation. Le point de vue qui prévaut est alors que, par exemple, la SSR et la DDR ne doivent pas être considérées comme des missions militaires (même s'il peut y avoir un volet militaire à la SSR à l'image de ce que font les *Operational Liaison and Mentoring Teams* – OMLT, ces équipes d'instructeurs militaires insérées au sein d'unités de l'armée afghane) puisqu'elles relèvent en principe du ministère des affaires étrangères (MAE) au travers de la DGCID (Direction générale de la coopération internationale et du développement) et de la DCMD (Direction de la coopération militaire et de défense). De la même façon, l'organisation d'élections ne doit pas revenir aux

[89] EMAT, Concept d'emploi des forces terrestres en phase de stabilisation, 980/DEF/EMAT/BPO/EO/ 10, 21 juin 2005 ; CDEF, « Doctrine d'emploi des forces terrestres en stabilisation », 000744/DEF/CDEF/DEO/BENG, 23 novembre 2006.
[90] DESPORTES (Vincent), *La guerre probable, penser autrement,* Paris : Economica, 2007
[91] EMA « Concept et doctrine interarmées de la Coopération civilo-militaire », 262/DEF/EMA/EMP.1/NP du 3 mars 2005.

armées même si elles peuvent jouer un rôle, notamment par la mise en place de « dispositifs de dissuasion » des opposants aux élections à l'instar de ce qui a été fait par l'EUFOR en République Démocratique du Congo.

Il n'en reste pas moins que les réflexions actuelles maintiennent une ouverture relativement importante sur la question de la « reconstruction d'Etat. » Le texte intitulé « Gagner la Bataille, Conduire à la Paix, les forces terrestres dans les conflits aujourd'hui et demain » (FT-01, CDEF, janvier 2007) est éclairant à cet égard :

« En favorisant l'accroissement de la sécurité, les forces terrestres agissent indirectement sur les lignes d'opérations non militaires (économiques, humanitaires…) en permettant à d'autres de rétablir les services essentiels à la vie des populations (eau potable, énergie, transports, soutien médical…) (…) En outre, le rétablissement des services de base soutient la reconnaissance de la légitimité des autorités locales et le rétablissement de l'autorité de la loi. »

(…)

« *Dès la phase d'intervention parfois, et souvent dans les premiers temps de la stabilisation, les forces terrestres agissent au bénéfice des populations en coordination avec les autres armées et services. Au delà des actions civilo-militaires dont la finalité est l'acceptation de la force par les populations locales, il s'agit, le plus souvent, de déployer des capacités minimales afin de rétablir certaines* **fonctions de base** *pour les populations (santé, eau, énergie) ou d'apporter un soutien aux organisations humanitaires, internationales ou non gouvernementales, spécialisées. Les besoins dépassant toujours les capacités de la Force, dont les moyens sont d'abord destinés à son propre soutien, celle-ci remplit surtout un rôle de catalyseur auprès des autres acteurs. Cependant, dans certaines circonstances particulières et dans l'attente de moyens civils spécialisés, les forces participent directement au soutien de la population si la détresse le commande : c'est simplement une question de disponibilité face à l'urgence. D'autres actions essentielles à la* **restauration de l'Etat** *doivent généralement être conduites en liaison avec l'aide des forces engagées sur le théâtre. Elles peuvent être du domaine d'une armée particulière (transports aériens ou maritimes dans des régions dépourvues d'infrastructures), d'un service (aide médicale), ou posséder un caractère interarmées (opérations civilo-militaires). Par leur présence au sol, les forces terrestres y jouent un rôle majeur qui peut se traduire par la maîtrise de l'environnement, la sécurité, l'appui aux transports, etc. L'organisation des consultations électorales, le déploiement de l'administration, les actions de coopération et de développement dépendantes des autorités diplomatiques, la fluidité de certains circuits économiques en font partie. Dans tous les cas, dans ce domaine comme dans d'autres, le commandement doit cerner le périmètre de son action afin de ne pas s'engager au-delà des capacités que la Force peut consentir et de ne pas tenter de réaliser ce que d'autres acteurs peuvent et savent faire, souvent mieux que les forces armées* ».

Source : « Gagner la Bataille, Conduire à la Paix, les forces terrestres dans les conflits aujourd'hui et demain » (FT-01, CDEF, janvier 2007).

Ce document réaffirme notamment que les forces terrestres ont vocation à jouer un rôle dans la « reconstruction d'Etat » à la fois indirectement, au travers des actions de sécurisation contribuant à la stabilisation de la situation politique, mais aussi plus directement en intervenant dans certains domaines qui sont de leur compétence. Cependant, le travail de réflexion réalisé par l'armée de terre insiste toujours sur la nécessaire coordination interministérielle au cours des trois phases des Opex mais aussi en amont lors de la planification.

La « Doctrine d'emploi des forces terrestres en stabilisation » illustre de manière plus détaillée les types de missions pouvant contribuer à la reconstruction d'Etat, cela notamment au travers des deux modes tactiques que sont la « sécurisation » (et plus particulièrement au travers des modes d'action du « contrôle du milieu », des « actions de présence et de proximité », de DDR et SSR et enfin de « soutien à la population et à la reconstruction ») et l'« assistance » (« soutien au processus électoral et aux élections » etc.)[92]. Elle affirme en outre :

Reconstruction dans les domaines économique, culturel et social

Au sein de la force, le volet « reconstruction » de l'opération incombe principalement aux instances de coopération civilo-militaire (CCM). Poursuivant des objectifs définis au niveau stratégique et déclinés au niveau opératif, voire tactique, dotées d'un budget spécifique alimenté par des fonds nationaux et internationaux, ces instances sont représentées dans les états-majors et dans la force par des structures et des personnels spécialisés. La composante CCM agit sur le théâtre en coopération sinon en coordination avec l'ensemble des acteurs impliqués dans la reconstruction : administrations internationale et/ou locale du pays, représentation de l'ONU, des organisations diverses …

Reconstruction politique La force est associée au volet politique de la reconstruction, essentiellement au travers de la sécurisation et du soutien des processus électoraux.

---

[92] Les deux autres modes tactiques, l'offensive et la défensive, sont moins pertinentes pour notre sujet.

Reconstruction des systèmes militaires et de sécurité

La situation qui prévaut à la fin de l'intervention nécessite souvent d'avoir à reconstruire les forces militaires et de sécurité locales, soit qu'elles aient totalement disparu, soit que leur reconfiguration partielle ou totale fasse partie de l'objectif politique de l'opération. Ce volet spécifique de la reconstruction, connu sous l'acronyme OTAN de Security Sector Reform, peut constituer un volet déterminant de l'engagement militaire (…)

Source : Doctrine d'emploi des forces terrestres en stabilisation (2006)

Il est à noter que les marges d'évolution sur la question du concours et de l'appui militaire à la reconstruction politique sont relativement grandes dans la mesure où la doctrine de la stabilisation n'a pas encore été interarmisée. Cela devrait désormais pouvoir être fait. De plus, dans un contexte où l'accent est mis sur la « nécessaire interopérabilité des forces », l'harmonisation par rapport aux doctrines élaborées au niveau de l'OTAN pourrait constituer un facteur supplémentaire d'évolution. Pourtant la question cruciale des moyens, notamment financiers, dévolus à la reconstruction n'est pas résolue. Elle soulève de manière centrale la question de la coordination interministérielle.

C. L'épineuse question de la coordination interministérielle

S'il existe une question récurrente dans le débat sur le rôle des militaires dans la « reconstruction d'Etat » depuis les années 1990, c'est bien celui des relations civilo-militaires et plus particulièrement de la coordination interministérielle. En effet, les entretiens menés illustrent tous qu'il y a d'une part un sentiment de défaillance - ou du moins d'insuffisance - des ministères civils sur les théâtres de déploiement, et d'autre part que la coordination interministérielle n'est pas jugée satisfaisante.

Cette perception s'est, dans un premier temps et notamment dans le cadre de la mission de la FORPRONU puis de l'IFOR en Bosnie-Herzégovine, nourrie du constat de l'inexistence dans le cas français d'une « agence opérationnelle » de développement sur le modèle de USAID pour les Etats-Unis ou du DFID (qui est un ministère à part entière) britannique. A cet égard, il convient de noter que beaucoup de militaires, et notamment de réservistes

impliqués dans la CCM (ACM à l'époque), se sont prononcés au début des années 1990 en faveur de la création d'un « DFID à la française »[93]. Dans leur perspective relativement marginale à l'échelle des forces armées prises dans leur ensemble, celui-ci aurait dû permettre au personnel militaire de disposer de sources de financement supplémentaires dans les domaines de la réhabilitation/ reconstruction/ développement, et donc de ne pas uniquement fonctionner comme soutien au volet civil de la stabilisation sur le budget « régulier » du ministère de la défense. Par ailleurs, une telle « agence » aurait dû permettre une meilleure cohérence et mise en valeur de l'effort d'ensemble des autorités françaises dans le domaine de la reconstruction politique. Cependant, cet espoir a été depuis lors abandonné et ainsi l'essentiel des doléances concerne désormais l'inefficacité des dispositifs interministériels successifs.

Le 10 juin 2001, un dispositif interministériel de « gestion de crise » fut officiellement mis en place. Son but était de donner une impulsion politique à la « gestion civile de crise » tout en coordonnant les différents acteurs publics (civils et militaires) et privés concernés. Ce dispositif est constitué de trois composantes. Premièrement, il comporte une « cellule de crise » réunie au MAE, qui associe tous les ministères concernés pour assurer la cohérence d'ensemble de la politique. Deuxièmement, une « structure permanente d'appui interministériel » au SGDN est chargée d'exécuter et de coordonner les directives politiques arrêtées par la « cellule de crise. » Troisièmement, l'Agence Française pour le Développement (AFD), agence sous double tutelle du MAE et du ministère des finances, doit sur le terrain contribuer à la « gestion civile de crise. » Elle devra notamment progressivement relayer les actions de CCM mises en œuvre par les militaires. Il faut cependant noter que le mandat de l'AFD se limite essentiellement aux domaines économiques et financiers, les volets politiques (notamment SSR et DDR) revenant en principe notamment à la DGCID et la DCMD. Ce dispositif national de gestion de crise, finalement peu adapté à l'objectif de « reconstruction politique », est rapidement tombé en désuétude.

---

[93] DEFOURNEAUX (Marc), « Gestion des sorties de crises & reconstruction de la paix », *Recherches et Documents,* FRS, 2000 ; Cahiers de la FED, *Les Gestions des Sorties de Crise, Actions civilo-militaires et opérations de reconstruction,* Perspectives Stratégiques, 1997. Il faut cependant ici noter qu'en principe la sphère de compétence de DFID se limite à la politique de développement au sens large, la reconstruction politique ou l'implication dans le secteur de la gouvernance relevant en principe du *Foreign and Commonwealth Office* (FCO).

Désormais, il est prévu que le Président de la République arrête l'objectif politique et l'EFR global en prenant notamment conseil auprès d'un « conseil restreint » qu'il préside et qui regroupe les membres concernés du gouvernement ainsi que le Chef d'état-major des armées (CEMA.) La conduite politique de la gestion de crise revient à la cellule de crise convoquée par le MAE alors que le SGDN assure un rôle de veille stratégique[94]. Cependant, ce dispositif plus récent n'aurait pas permis de résoudre l'éternel problème de la coordination interministérielle. Nombre de militaires interrogés ont ainsi insisté sur le fait que la cellule de crise devrait être pilotée directement par le Premier ministre avec le soutien direct du SGDN pour éviter les luttes bureaucratiques et interministérielles entre le MAE et le ministère de la défense (MinDef.) Ils ont cependant tous insisté sur le fait que les militaires ou le MinDef ne devraient en aucun cas piloter la « gestion globale de crise » dans la mesure où celle-ci dépasse de loin leur mandat de sécurisation et de stabilisation. Toutefois, l'idée qui prévaut est que la participation militaire à la reconstruction politique serait facilitée si la conduite politique de la gestion de crise revenait au Premier ministre, cela notamment au travers du rôle du CEMA en tant que conseiller de l'exécutif et membre du « conseil restreint. »

Dans un souci de promotion des relations interministérielles, le « Concept interarmées de sortie de crise » avait été co-signé par le MAE à la suite de sa publication en 1994. Il en devrait être de même pour le nouveau « Concept interarmées de gestion de crise. » En effet, ce dernier, (ré)affirme l'importance d'une approche globale qui permette d'intégrer les « lignes d'opération » militaire, économique et politique dans une stratégie d'ensemble cohérente de promotion de l'EFR global sur le théâtre de déploiement des forces armées. Mais il n'est pas certain du tout que cette procédure formelle permettrait de venir à bout des luttes interministérielles dans un contexte où l'engagement des forces armées dans la reconstruction politique est souvent perçu par les ministères civils comme un empiètement sur des domaines de compétence civiles.

---

[94] EMA « Concept et doctrine interarmées de la Coopération civilo-militaire », 262/DEF/EMA/EMP.1/NP du 3 mars 2005, voir annexe 2 : 34-35.

D. Les ambiguïtés politiques quant à l'engagement militaire dans la reconstruction politique dans le cadre des nouvelles missions de l'OTAN

Alors que le problème de la coordination interministérielle est fréquemment évoqué, un aspect beaucoup plus général et important joue en la défaveur d'un rôle accru des militaires français dans la (re)construction politique dans les Opex au Kosovo et en Afghanistan. Cet aspect ne concerne pas tant la question de leur efficacité potentielle dans le domaine, que celle de sa légitimité politique dans le cadre de missions sous commandement otanien. En effet, de manière générale et notamment depuis 1995, les administrations françaises successives se sont opposées à un engagement de l'Alliance atlantique dans des tâches considérées comme non spécifiquement militaires. La position officielle de la France dans les cénacles internationaux est en effet que les tâches civiles (économiques, politiques, policières etc.) de gestion de crise doivent en priorité revenir à l'Union européenne, la raison d'être de l'OTAN étant sinon la seule « défense collective » du moins la conduite d'opérations militaires conventionnelles ou de stabilisation de « haute intensité. »

Bien sûr les missions de l'Alliance atlantique en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo et en Afghanistan ont contribué à assouplir la position des gouvernements français successifs. Mais, de manière générale, le niveau politique reste opposé à ce que les militaires - dans le cadre de missions sous commandement otanien - s'engagent trop dans la voie de la (re)construction politique, et notamment dans les domaines du SSR et du DDR, du soutien aux autorités locales, voire même de la CCM. Il ne montre pas les mêmes réticences lorsqu'il s'agit de missions européennes ou onusiennes. L'idée est en effet qu'un engagement militaire dans ces domaines et dans le cadre de missions OTAN conforterait l'Alliance atlantique face à l'Union européenne dans les luttes qui opposent ces deux organisations sur les prérogatives de gestion de crise. Cela ne veut pas dire que d'autres facteurs, au premier rang desquels les coûts des opérations de reconstruction, ne jouent pas également un rôle important. Cependant les réticences politiques face à la « politisation » de l'Alliance atlantique ne sauraient être sous-estimées.

Les gouvernements français successifs se sont ainsi interdits de voir leur personnel militaire former la police multiethnique du Kosovo (KPS ou *Kosovo Police Service*) au maintien de l'ordre et, notamment pour la même raison, les militaires français ne participent à aucune PRT (*Provincial Reconstruction Team*) en Afghanistan. Cet état de fait conduit cependant à des situations ambiguës dans

la mesure où les militaires français participent *de facto* au SSR en Afghanistan au travers des *Operational Liaison and Mentoring Teams* (OMLT) et de la participation de commandos des forces spéciales françaises à la formation des forces spéciales afghanes.

Cette ambiguïté est d'autant plus notable qu'au regard de la valorisation du « modèle français des forces intermédiaires » en Opex, la gendarmerie nationale pourrait théoriquement jouer un rôle plus important dans les domaines du SSR et du DDR. Des investissements conséquents ont même été faits en ce sens. La gendarmerie nationale est ainsi souvent conçue comme l'outil idoine de la formation policière, sur des terrains caractérisés par des niveaux importants de violence et dans le cadre de coalitions militaires multinationales, en raison de leur savoir-faire policier et de leur statut militaire. La création de l'Eurogendfor (ou Force de Gendarmerie Européenne - FGE) et son intégration récente dans l'Union européenne, attestent d'ailleurs de ce rôle potentiellement important des gendarmes dans les enjeux de police et de justice en Opex.

Cependant, tant que l'OTAN continuera à être en charge des missions les plus importantes stratégiquement aux yeux des autorités françaises, et en l'absence d'une résolution des luttes de compétence entre l'UE et l'OTAN, les ambiguïtés sont susceptibles de perdurer : d'un côté - au niveau politique - on s'oppose à la « politisation » de l'OTAN, de l'autre - sur le terrain - on joue tout de même dans une certaine mesure le jeu d'une telle « politisation » ; d'un côté on développe des outils de l'engagement des militaires dans le SSR, de l'autre on se prive de la possibilité de mettre ces outils à profit dans des missions qui ne se font pas dans le cadre de l'UE ou de l'ONU. Aujourd'hui, c'est certainement là à la fois l'enjeu et le facteur le plus important dans la définition du rôle des militaires français dans la « reconstruction d'Etat. »

III. L'approche du *nation-building* militaire dans les interventions extérieures américaines

A. Du nation building militaire aux « conflits de basse intensité » : une continuité historique centrée sur l'idée de « défense intérieure » de la « nation hôte »

Les concepts et doctrines développés dans le contexte des interventions militaire américaines pendant la guerre froide continuent à jouer un rôle important aujourd'hui. Il s'agit d'interventions (souvent clandestines)

contre des gouvernements considérés comme pro-soviétiques (cas du *pro-insurgency*) ou dans le cadre de « conflits périphériques » interprétés, à l'aune de la confrontation bipolaire, comme l'expression d'une stratégie d'« approche indirecte » de la part de l'URSS pour subvertir l'équilibre des puissances par le biais de « guérillas induites » (cas du *counter-insurgency*.) L'objectif politico-stratégique de ces interventions est généralement décrit en terme d'établissement ou de consolidation d'un gouvernement « ami », c'est-à-dire anti-soviétique.

Dans le contexte de la guerre du Viêt-Nam, l'administration Kennedy - inspirée par les théories britanniques de la « contre-insurrection » et françaises de la « guerre révolutionnaire » - va contribuer à forger le concept de (*military*) *nation building*[95]. Dans un contexte marqué par la guerre froide, l'espoir est en effet de maintenir le gouvernement du Sud Viêt-Nam au pouvoir en éliminant l'opposition militaire « Vietcong », en encadrant les populations dans des « hameaux stratégiques » mais aussi en tentant de légitimer ce gouvernement par une contre-idéologie moderniste et un nationalisme sud-vietnamien totalement coupé des réalités locales. Ces dernières fonctions seront notamment dévolues aux opérations psychologiques (PSYOPS) et aux équipes du programme CORDS (*Civil Operations and Rural Development Support*) menant des projets d'assistance et de développement dans les campagnes afin de « conquérir les cœurs et les esprits » des populations.

Cependant, cette stratégie contre-insurrectionnelle de pacification promue par le général des *Marines* Victor H. Krulak sera contestée par nombre de chefs militaires, au premier rang desquels le général Westmoreland commandant le *Military Assistance Command Vietnam*, favorables à une approche quasi-exclusivement coercitive en terme de *firepower*. Westmoreland cherchera ainsi à emporter la victoire par le seul recours à des moyens d'action militaire de type conventionnel, délaissant notamment quelque peu l'objectif de légitimation du gouvernement du Sud Viêt-Nam. La débâcle de la guerre du Viêt-Nam ne saurait pourtant être imputée à un simple déséquilibre entre investissements civil et militaire dans le conflit. En effet, selon nombre de sources, les ressources économiques de USAID[96] au Viêt-Nam auraient été aussi importantes que l'intégralité des ressources dont l'agence dispose aujourd'hui pour l'ensemble de ses programmes de par le monde. Pourtant, les partisans de l'approche contre-insurrectionnelle interpréteront souvent la défaite comme la

---

[95] LATHAM (Michael E.) *Modernization as Ideology: American Social Science and "Nation Building" in the Kennedy Era.* by Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2000.
[96] *United States Agency for International Development,* crée par Kennedy en 1961.

conséquence d'un manque d'investissement civil dans les programmes de pacification et de développement.

A la fin des années 1970 et plus encore sous l'administration Reagan - dans un contexte marqué par la marginalisation de la doctrine de la contre-insurrection et du *nation building* associés au Viêt-Nam – va se développer le concept de « conflits de basse intensité » (*Low Intensity Conflict,* LIC.*)* Loin de constituer un nouveau paradigme de l'analyse des conflits, celui-ci ne fait en réalité que prolonger les perspectives contre-insurrectionnelles antérieures[97]. Tout comme ces dernières, le discours des théoriciens des LIC aura des effets ambigus quant au rôle des militaires. D'une part, il leur confère un rôle actif et offensif dans un contexte où la guerre conventionnelle sur le théâtre central européen semble être devenue une impossibilité. D'autre part, il met l'accent sur des facteurs non militaires (économiques, sociales, politiques…) dans la conduite des opérations extérieures reléguant par-là le soldat à un rôle au mieux égal à celui d'agences civiles de nature diverse. En effet, la théorie des « conflits de basse intensité » conduira à mettre l'accent sur les moyens non-militaires de la lutte contre le communisme en préconisant des mesures s'inscrivant dans un *continuum* aide humanitaire/ assistance économique/ reconstruction politique/ pacification. Dès lors, ce ne sont pas uniquement les militaires et la CIA mais aussi les agences civiles (au premier rang duquel se trouve l'agence de développement USAID) qui devront – en théorie du moins - jouer un rôle crucial.

La réalité sera cependant toute autre : l'essentiel des ressources seront militaires et consacrées à des pratiques de coercition ou de formation de forces paramilitaires venant - dans le cas du El Salvador mais aussi dans nombre d'autres pays d'Amérique latine - nourrir des escadrons de la mort s'intégrant à un dispositif de guerre psychologique, voire de « contre-terreur. »[98] En effet, après la guerre du Viêt-Nam, le terme de *Foreign internal defence* (FID), insistant sur la nécessité de transférer la contre-insurrection aux forces de sécurité locales, a été inclus comme une des sept fonctions statutaires des forces spéciales américaines[99]. Or, ces dernières ont systématiquement eu tendance à interpréter la formation militaire et policière comme formation para-militaire à

---

[97] KLARE (Michael T.), KORNBLUH (Peter) (eds.), *Low Intensity Warfare, Counterinsurgency, proinsurgency and antiterrorism in the eighties »,* New York, Pantheon books, ,1988.
[98] Mc CLINTOCK (Michael) *Instruments of Statecraft: U.S. Guerilla Warfare, Counterinsurgency, and Counterterrorism, 1940-1990*, Pantheon Books, 1992.
[99] La FID fait toujours partie des sept fonctions statutaires des forces spéciales américaines. Cependant en pratique aujourd'hui, en Irak et en Afghanistan, elles ne joueraient aucun rôle dans la formation des forces de sécurité locales, préférant pour l'essentiel se concentrer sur l'action directe de type contre-terroriste.

des actions offensives d'élimination. Cependant, parallèlement à ces pratiques souvent sordides, des *Civic Actions* ou *Humanitarian and Civic Actions* (HCA, des microprojets pour l'essentiel) seront souvent menées au niveau tactique. Mais là aussi l'objectif a souvent été réduit à la seule protection de la force ainsi qu'à des tentatives de convaincre l'opinion publique et le Congrès américains de la bienveillance de l'agenda américain à l'étranger dans une logique d'action psychologique destinée au « front intérieur ».

Certains soulignent alors - à raison - le risque d'une militarisation des activités civiles et de (re)construction politique lorsque celles-ci sont dévolues à des militaires socialisés à l'idée du recours à la force « maximale » et « massive » dans le cadre de « guerres totales d'annihilation »[100]. En effet, en dépit de l'omniprésence de références lénifiantes aux « cœurs et les esprits », la réalité des engagements américains dans les LIC des années 1980 s'est généralement limitée à celle de pratiques de contre-guérilla offensive. La raison de ce *hiatus* est notamment à rechercher dans un déficit d'engagement des agences civiles américaines et d'un refus de la part du commandement militaire de sacrifier le principe d'unité du commandement à une coordination civilo-militaire plus large. Cependant, plus profondément, il faut certainement aussi évoquer la tendance chez nombre de militaires américains à concevoir le recours à la force en des termes conventionnels même dans les guerres dites non-conventionnelles.

Pratiques et doctrines de la « reconstruction d'Etat » dans les interventions politico-militaires de guerre froide

Pendant cette période, on peut cependant noter l'engagement relativement ambitieux dans une tentative de « reconstruction d'Etat » lors de l'opération *Urgent Fury* qui abat le régime marxiste de M. Bishop à Grenade en 1983. Des éléments du *96th Civil Affairs battalion* (d'active), rejoints par des réservistes, travaillent de concert avec USAID pour rétablir les « services publics essentiels » avant qu'une nouvelle infrastructure politique puisse être mise en place. De la même façon, lors de l'opération *Just Cause* au Panama en 1989, 300 réservistes interviennent en même temps que 120 militaires d'active du *96th*

[100] HIPPLER (Jochen), *Counterinsurgency and Political Control, US Military Strategies regarding Regional Conflict*, Institut for Development and Peace (INEF), Université de Duisburg-Essen, 81/ 2006: 55; CASSIDY (Robert M.) *Peacekeeping in the Abyss: British and American Peacekeeping Doctrine and Practice After the Cold War.* Westport, CT: Praeger, 2004

Civil Affairs Battalion au sein d'un *Civil-Military Task Force* chargé de la « reconstruction politique » et la mise en place d'un gouvernement favorable aux Etats-Unis[101]. Enfin on peut noter au début des années 1991 la mission de « soutien à l'administration civile » conduite par les *Civil Affairs* à Koweït City. Celle-ci consiste à amorcer la reconstruction économique et politique du Koweït après l'opération *Desert Storm*. Ce seront les militaires d'active du *96th Civil Affairs battalion* et les réservistes issus du *353th Civil Affairs Command,* tous regroupés dans un *Koweit Civil Affairs Task Force,* qui seront chargés de cette tâche. Mais dans ces derniers cas, à la différence des « conflits de basse intensité », il s'agit de missions de (re)construction après des guerres quasi-conventionnelles. Ces différentes expériences historiques sont cependant venues nourrir les stratégies de « sortie de conflit » à Haïti, en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo et au-delà, celles relatives aux Opex contemporaines.

Par le biais des différents avatars de la contre-insurrection américaine, les concepts de *military nation building*, *foreign internal defense* (FID), *internal defence and development* (IDD, IDAD), *low intensity conflicts*[102] (LIC), mais aussi dans une moindre mesure certains aspects des doctrines des années 1990 des *military operations other war (MOOTW)*[103] (incluant la notion de *nation assistance*[104] / *support to counterinsurgency*) puis des *stability operations & support operations* (SOSO)[105], s'inscrivent dans une même continuité historique. En effet, de la même façon que la notion de MOOTW émergera dans les années 1990 de la réflexion sur les LICs, les *Stability operations* prolongent dans une certaine mesure la doctrine des MOOTW. Toutes ces doctrines ont en commun d'évoquer l'impératif de « défense intérieure » de la « nation hôte » comme moyen de venir à bout d'insurrections, de conflits ou de « désordres » internes.

Ainsi, dans les traditions doctrinales américaines, la consolidation d'Etat est généralement soumise à une logique stratégique dans laquelle l'Etat étranger est conçu comme un « conteneur » de violence et donc comme un instrument de lutte contre une violence protéiforme. Elles obèrent ainsi une partie du problème qui est que la construction de l'Etat est aussi l'enjeu même de nombre de conflits. L'enjeu même du contrôle des ressources étatiques est

---

[101] TAW (Jennifer), *Operation Just Cause: Lessons for Operations Other Than War*, Arroyo Center, Rand 1996

[102] Voir notamment FM 100-20 "Operations in Low Intensity Conflict", US Army, 1990.

[103] JP 3-07 "Joint Doctrine for Military Operations Other than War", US Joint Chief of Staff 1995

[104] JP 3-07 distingue 3 catégories au sein du concept de *Nation Assistance*: *Security Assistance, Foreign Internal Defense* et *Humanitarian and Civic Assistance.*

[105] FM 3-07 "Stability Operations and Support Operation" US Department of the Army 2003.

souvent au cœur de ces conflits. En d'autres termes, si toute réflexion sur la sortie de conflit doit tenir compte du processus de construction d'Etat, la reconstruction institutionnelle ne constitue pas en elle-même une stratégie de sortie de conflit. Celle-ci doit s'insérer dans une stratégie civilo-militaire plus large dépassant le seul cadre des « cœurs et des esprits. »

Les Etats-Unis sont aujourd'hui engagés, en Irak, dans l'entreprise la plus ambitieuse de (re)construction d'Etat et de « changement de régime » depuis ces cinquante dernières années. Pour autant, comme il l'a été vu précédemment, on ne saurait considérer la période entre la fin de la deuxième guerre mondiale et 2003 comme une parenthèse en la matière. De ce point de vue, les Etats-Unis sont aujourd'hui probablement à la fois de l'Etat qui a le plus d'expérience et de ressources (humaines, institutionnelles, économiques etc.) pour mener à bien un projet de « changement de régime », et celui qui doit aujourd'hui relever les défis les importants. En d'autres termes, les Etats-Unis fournissent - au travers de l'intervention en Irak mais aussi dans une moindre mesure en Afghanistan – un cas d'étude illustratif des difficultés et des aléas du *statebuilding*. Cela est d'autant plus le cas que, comme nous le verrons, les militaires y jouent un rôle central

B. Vers un ajustement doctrinal et stratégique du rôle des militaires en matière de reconstruction post-conflit

A Washington, les personnes interviewées dans le cadre de la recherche pour cette étude étaient essentiellement des responsables militaires travaillant ou ayant travaillé au Pentagone ainsi que des diplomates du Département d'Etat et de l'USAID collaborant quotidiennement avec les militaires à Washington et sur les terrains dits « sensibles. » Les entretiens se sont particulièrement centrés sur le cas de l'Irak, étant donné que, depuis l'intervention militaire de mars 2003, tous les programmes de « reconstruction post-conflit » et les plus gros budgets mis en place par le gouvernement américain sont focalisés sur l'Irak, considéré comme le plus grand enjeu à confronter pour les prochaines années à venir.

Retour historique sur les contradictions de la doctrine militaire américaine

Les entretiens à Washington furent notamment menés à un moment particulier dans l'évolution de la doctrine et de la pratique militaires

américaines, peu de temps après le Discours à la nation prononcé par G.W. Bush le 10 janvier 2007, annonçant l'envoi de troupes supplémentaires en Irak. Une période de débats et de discussions intenses donc, autour de ce qui est perçu, suivant les différents interlocuteurs diplomates et militaires, tantôt comme une nécessaire redéfinition du rôle de l'*US Army* en zone post-conflictuelle, tantôt comme un retour au rôle historique de l'armée de terre américaine : plusieurs responsables militaires américains ont rappelé les entreprises dites de *military nation-building* menées en Amérique latine puis au Viêt-Nam et en Allemagne et au Japon, au lendemain de la Seconde guerre mondiale. Il s'agit de préciser le rôle des militaires dans les tâches de stabilisation et de reconstruction, connues sous l'abréviation américaine « S&R », concept récemment enrichi par celui de « SSTR », *Security, Stabilization, Transition and Reconstruction*.

« L'armée américaine a toujours eu la responsabilité de (re)construire des sociétés. Et souvent les militaires sont les seuls à pouvoir assumer ce rôle, et ce encore plus lorsqu'ils opèrent sur un terrain violent et hostile à leur présence. L'Irak n'a fait qu'intensifier le débat déjà ancien autour de la nature de la mission militaire», a souligné un haut responsable militaire du Pentagone.

La genèse des contradictions de la « phase post-conflit » en Irak s'inscrit au cœur d'un phénomène de décalage, depuis la fin de la guerre froide, entre d'une part, la sophistication croissante de la pensée stratégique militaire américaine menée dans le cadre de la « transformation » de la puissance militaire (ou dans sa version plus ancienne, la révolution dans les affaires militaires - RAM), et d'autre part, la banalisation de nouvelles formes d'interventions politico-militaires menées par les Etats-Unis, dans les Etats labellisés «faibles » ou « voyous », avec l'objectif affiché de réformer leurs systèmes politiques.

En effet, développée par le Pentagone depuis les années 1990, et impulsée par les néoconservateurs et notamment D. Rumsfeld, la réflexion doctrinale sur la « transformation » de l'armée de terre en particulier, tend à une restructuration des capacités militaires, en privilégiant les nouvelles générations de systèmes d'armes fondées sur les technologies de l'information, ainsi que le recours massif à l'armée de l'air (*airpower)*, afin de limiter le plus possible le déploiement de troupes au sol (*landpower*) à celle des forces spéciales. Cette doctrine formalise un modèle de projection de puissance militaire avec des troupes plus légères, réduites et entraînées pour le combat de haute intensité, et se fonde sur une vision « court-termiste » de la « victoire », assimilée, dans le cas de l'intervention en Irak, au renversement du régime en place par la force militaire, au détriment des objectifs plus larges mis en jeu, à savoir la réalisation du changement de régime.

Cette dichotomie de la stratégie américaine se trouve entérinée dans le *Quadrennial Defense Review Report*[106] de 2001 ainsi que dans le dernier rapport du Pentagone[107] de mars 2005, qui distinguent le concept de « défaite rapide » (« *swift defeat* ») de celui de « victoire décisive » (« *decisive victory.* ») Le premier implique la capacité à projeter la puissance militaire et gagner la guerre ; le deuxième traduit une phase plus complexe qui requiert une intégration des opérations militaires et de stabilisation, afin d'entreprendre le changement politique visé par l'intervention militaire.

La RAM a dans une certaine mesure montrée son efficacité dans la première partie de l'intervention en Irak, mais il n'en fut pas de même pour la deuxième phase, dite « *Phase IV* » dans le jargon du Pentagone, à savoir la phase de stabilisation et de reconstruction. En effet, si un des objectifs de la RAM est de permettre aux militaires américains de dissiper le « brouillard de la guerre » (« *fog of war* »), en favorisant d'importantes innovations en termes de capacités de combat, on observe une nette réticence à développer les mêmes capacités pour la phase de reconstruction post-conflit, parce que ces missions requièrent un entraînement spécialisé et des règles d'engagement qui sont contraires à celles nécessaires pour le combat *high tech*.

Les militaires américains sont d'autant plus réticents à assumer de telles missions, qu'ils sont imprégnés du double « syndrome » du Viêt-Nam et de la Somalie, cette dernière expérience ayant donné naissance à la notion de « *mission creep* », qui traduit l'idée d'« enlisement », de « glissement de la mission » initiale des militaires vers des tâches civiles, lorsque les objectifs politiques de l'intervention sont modifiés, les obligeant ainsi à assumer des missions en dehors de leur sphère de compétence principale

Or, depuis la fin de la guerre froide, la multiplication d'interventions américaines parfois dites de *nation-building* et plus récemment de reconstruction post-conflit (Afghanistan, Irak), a rendu plus complexe le rôle des militaires, orienté de plus en plus vers des activités de maintien de la paix, de « stabilisation et reconstruction », de « stabilisation et soutien », de tâches humanitaires, de reconstruction d'Etats effondrés, de lutte contre le terrorisme, bref des missions de plus en plus « mixtes », qui requièrent, comme le souligne la *National Military Strategy* de 2004, des forces militaires capables de passer rapidement du combat aux missions post-conflit (« *multi-mission capable* »[108]), voire de « *synchroniser opérations de combats majeurs et opérations de*

---

[106] *Quadrennial Defense Review Report,* 30 septembre 2001
[107] *The National Defense Strategy of the United States of America*, mars 2005.
[108] *The National Military Strategy of the United States of America*, 1997.

stabilisation. »[109] Les troupes qui mènent les opérations de combats doivent également assurer le rôle de « gardiens de la paix » dans la phase post-conflit, alors que ces troupes ont été entraînées, dans le cadre de la RAM ou de la *force transformation*, pour le combat de « haute intensité » et non pour mener des opérations de police et de maintien de la paix. Ainsi, il ne s'agit plus seulement pour les militaires de répondre à une menace sécuritaire en menant des opérations de combats, mais aussi de (re)construire, de refaçonner l'environnement dans lequel ils interviennent (« *environment shaping missions* »[110]) et s'y adapter stratégiquement.

Le *Small Wars Manual* du *US Marine Corps* de janvier 2004, qui réactualise celui de 1940 à la lumière de l'après-guerre en Irak (mais qui n'a pas été officiellement publié), montre comment tout le paradoxe réside dans le fait que les Etats-Unis ont conduit des opérations de post-conflit et combattu des insurrections de « basse intensité » avec des forces militaires qui sont entraînées et équipées pour un déploiement et des défaites « rapides » et réticentes à s'impliquer dans ce qu'elles appellent les « opérations militaires autres que la guerre » (*MOOTW - Military Operations Other Than War)*, le *stability and support* ou encore *stability and reconstruction* devenues synonymes de toute entreprise de « *nation-building* » réalisée par les militaires.

Institutionnaliser le rôle des militaires dans la (re)construction d'Etat post-conflit

Dans le contexte stratégique post-11 septembre 2001, la première fonction de l'armée américaine est de s'engager dans des « opérations d'intervention, de stabilisation et de transformation » (*Intervention, Stabilization and Transformation – IST- Operations*), qui consistent à « *projeter la puissance américaine en intervenant dans les Etats instables du monde, afin de les stabiliser rapidement, pour ensuite entreprendre la longue transformation de cet Etat en une entité stable respectant les normes de la communauté internationale* »[111].

La stratégie militaire américaine repose désormais autant sur la « puissance de feu » (*firepower*), que sur les capacités de l'armée à maintenir et à faire durer la stabilité et l'ordre (*staying power*) après l'intervention militaire, dans le but de

---

[109] *The National Military Strategy of the United States of America,* 2004. Voir également la thèse de Charles Krulak sur le "*3 bloc war*".
[110] KUGLAR (Richard), *Changes Ahead: Future Directions for the US Overseas Military Presence*, Santa Monica, Californie, Rand Corporation, 1998.
[111] *ibid.*, p.46

réaliser les objectifs politiques de l'intervention militaire. Le *staying power* est la capacité des troupes à s'adapter à l'environnement local, aux stratégies des acteurs locaux qui peuvent être hostiles à leur présence, de « garder la main » sur les événements, jusqu'à ce que leurs objectifs stratégiques soient atteints, et faire en sorte que cette capacité soit perçue comme crédible par l'adversaire mais aussi par la population locale, de façon à la rallier à leur mission et leurs efforts de reconstruction.

Les derniers rapports publiés par le Pentagone ainsi que les responsables militaires interrogés mettent tous l'accent sur l'importance à accorder à cette phase, au même titre que le phase des combats (*high intensity conflict.*) Ils se fondent notamment sur des rapports beaucoup plus anciens, dont le *Small Wars Manual* du *US Marine Corps* de 1940 et le *Field Manual- 100-23, Peace Operations*, du 30 décembre 1994, qui mettait déjà très précisément en évidence les aspects non militaires des phases post-conflictuelles : les facteurs politiques, sociaux, économiques, qui appellent une réponse beaucoup plus multidimensionnelle (*multi-task*) de la part des militaires.

Le séjour d'enquête à Washington fut notamment l'occasion de rencontrer les acteurs militaires et les auteurs de nombreux rapports récents publiés par le Pentagone sur l'ajustement doctrinal et stratégique du rôle des militaires qui opèrent de plus en plus dans des zones post-conflictuelles non sécurisées, et qui demandent une synchronisation permanente des tâches militaires de combat et de reconstruction. L'importance du continuum pré-conflit / conflit / post-conflit et le « dosage » de la participation militaire et civile dans chacune de ces phases, est désormais au cœur de cette réflexion.

Dans le rapport *Military Support to Stabilization, Security, Transition, and Reconstruction Operations Joint Operating Concept*, publié par le Pentagone en décembre 2006, les militaires se voient très clairement attribués des rôles d'assistance à la construction de l'Etat, à l'administration du pays, lorsque l'Etat est faible ou effondré (voir encadré ci-dessous) :

Military support to SSTR operations will be undertaken to :

- *Assist an existing or new host nation government in providing security, essential public services, economic development, and governance following the significant degradation or collapse of the government's capabilities due to internal failure or as a consequence of the destruction and dislocation of a war;*

- *Provide support to stabilize and administer occupied territory and care for refugees in major combat operations fought for limited objectives that fall short of forcibly changing the adversary regime;*

- *Support a fragile national government that is faltering due to serious internal challenges, which include civil unrest, insurgency, terrorism and factional conflict;*

- *Assist a stable government that has been struck by a devastating natural disaster;*

- *Provide limited security cooperation assistance to a state that is facing modest internal challenges; and*

- *Provide military assistance and training to partner nations that increase their capability and capacity to conduct SSTR operations at home or abroad.*

Source: *Support to Stabilization, Security, Transition, and Reconstruction Operations Joint Operating Concept*, décembre 2006, p. i.

Ainsi, pendant les opérations dites de *SSTR*, la priorité des militaires déployés sur le terrain doit être de soutenir le gouvernement émergent à mettre en place un "nouvel ordre interne" (*new domestic order*), suite à l'effondrement de l'Etat ou une défaite militaire, en marquant une rupture radicale avec le système politique précédent : nouveaux modèles d'organisation de la sécurité, de l'économie, de la vie politique et sociale.

L'impasse stratégique dans laquelle se trouvent les Etats-Unis en Irak, a suscité beaucoup de débats à Washington, parmi les groupes d'experts en défense et politique étrangère, incitant l'administration G.W. Bush à repenser ses modalités de gestion de crises et la nature des missions des militaires.

Dès juin 2003, la Chambre des Représentants et le Sénat ont proposé le *Winning the Peace Act*, visant à « accroître les capacités des Etats-Unis à aider à la reconstruction des pays ou des régions en proie à un conflit armé ou pour d'autres raisons. » Dans la même lignée, le Pentagone a publié une étude *Transition to and from Hostilities*, réalisée par le *Defense Science Board* à la demande de D. Rumsfeld en janvier 2004 et qui recommande des changements importants au sein du gouvernement américain, qui donneraient aux Etats-Unis

les capacités de mieux mener leurs missions de *peacekeeping* et de reconstruction post-conflit, afin de réaliser aussi bien leurs objectifs politiques que militaires. Le rapport souligne l'importance de considérer les phases de combats, de stabilisation et de reconstruction comme un continuum, en incitant les départements d'Etat et de la Défense à leur accorder la même importance, et à cesser de considérer la deuxième phase comme une simple « annexe » de la première ou une « réflexion après coup »[112]. Le *Defense Science Board* recommande ainsi aux militaires d'appliquer leurs méthodes de planification, de logistique et de gestion autant pour la phase de combat que pour la phase post-conflit, afin de développer une stratégie de stabilisation équivalente à celle de la phase offensive.

Ces idées ont commencé à prendre corps, dans la *National Defense Strategy* de mars 2005, suivie de la directive n°3000.05[112] adoptée le 28 novembre 2005 par le Département de la Défense, laquelle propose de repenser et de reconfigurer les forces américaines ainsi que leur formation et de mettre en place des « unités spécialisées en opérations de stabilisation durable», à la lumière des difficultés rencontrées par l'armée américaine en Irak et dans le contexte plus large de la « guerre contre le terrorisme. »

En décembre 2006, l'armée américaine et l'*US Marine Corps* se dotent d'une nouvelle doctrine de contre-insurrection, visant à intégrer les opérations civiles et militaires. Cette approche de la contre-insurrection rappelle notamment l'importance des aspects politiques d'un conflit de cette nature, nécessitant « *une grande volonté politique et une extrême patience, (…) une dépense considérable de temps et de ressources. »*[113] Afin d'accroître la capacité institutionnelle des Etats-Unis à répondre aux situations de crises liées aux Etats « faibles » ou en « post-conflit » et de coordonner les activités du Pentagone, du Département d'Etat, de la CIA et de l'Agence Internationale du Développement (USAID) et pour éviter les frictions internes entre départements comme ce fut le cas pour l'Irak, un nouveau Bureau, l'Office of the *Coordinator for Reconstruction and Stabilization*, a été créé au sein du Département d'Etat en août 2004.

Les contradictions inhérentes à la gestion de l'après-guerre en Irak, impulsent ainsi un renouveau stratégique qui s'inscrirait dans une logique de

---

[112] Directive du département de la Défense n°3000.05, *Military Support for Stability, Security, Transition and Reconstruction (SSTR) Operations*, 28 novembre 2005.
[113] Général David PETRAEUS, Colonel Conrad CRANE, *Counterinsurgency* (interimary), Headquarters, Department of the Army, Washington D.C., juin 2006, chapitre 1, p.2. Voir également la doctrine officielle de contre-insurrection de l'*US Army* et du *US marine Corps*: FM 3-24, *The US Army/ Marine Corps Counterinsurgency Field Manual*, University of Chicago Press, 2007

refonte de ce que G.W. Bush a appelé la « stratégie de victoire »[114] en Irak, en cherchant à développer les capacités de la puissance américaine à « gagner la paix », au même titre que ses capacités à « gagner la guerre. »

A partir de ces principes doctrinaux, plusieurs questions ont été posées et réfléchies à Washington et au Pentagone depuis l'intervention militaire en Afghanistan et surtout en Irak, à propos du rôle des militaires : comment entraîner les militaires alors que la devise du Département de la Défense a toujours été « *Train for War, Adapt for Peace* » et que cette dernière se voit contrainte de se convertir en « *Making Peace and Stay Ready for War* » ? Pourquoi les militaires devraient-ils assumer cette tâche ? Pourquoi le reste du gouvernement américain ne le fait-il pas ? Toutes ces questions importantes ont été résumées en une seule, par un haut responsable militaire du Pentagone, soulignant le principal dilemme auquel se trouve confronté son gouvernement lorsqu'il s'agit de planifier le post-conflit et surtout d'en désigner le responsable:

« *Comment un gouvernement peut-il s'organiser et planifier la reconstruction d'un pays, alors que les agences et les personnes qui possèdent les capacités d'entreprendre les activités les plus 'basiques' et essentielles à la pacification de la société et à la construction d'un Etat crédible et viable – assurer l'ordre public, construire des ponts, des routes, remettre en marche l'électricité, l'eau potable, etc.- font défaut ? En résumé, comment construire un Etat lorsque le personnel et les capacités civiles pour le faire, n'existent pas ?* »

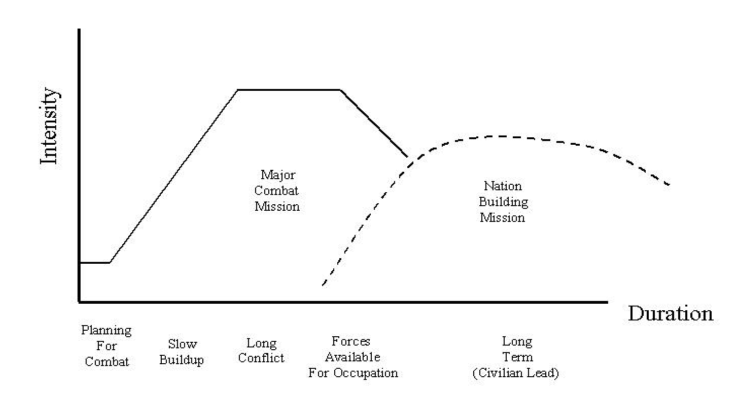
En effet, le *leitmotiv* au Pentagone est celui de l'incapacité civile à mener des activités de stabilisation et de reconstruction, rappelant souvent l'échec du Département d'Etat à coordonner ces différentes agences en Afghanistan, et notamment celles qui composent l'USAID en charge, en partie, de l'assistance humanitaire, de tâches de développement et de reconstruction. Cela explique en grande partie pourquoi le Pentagone s'est vu accorder la responsabilité de la phase post-conflictuelle (NSDP 24), et le Département d'Etat s'est trouvé dans un rôle de soutien au premier.

Pour résumer, nous utilisons la version schématisée de l'évolution doctrinale du rôle des militaires de la phase militaire à la phase dite de « reconstruction et stabilisation », en réponse au changement du contexte stratégique et opérationnel dans lequel interviennent les militaires américains depuis la fin de la guerre froide. Elle met en évidence la nécessité de combler le « vide » entre la fin des opérations de combat et le début de la phase dite de *nation-building* :

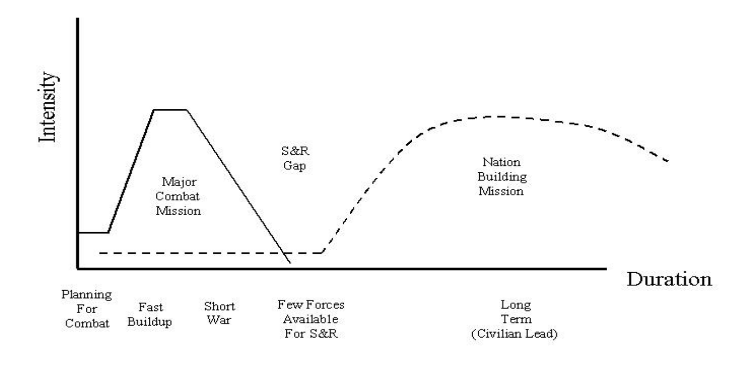
---

[114] *National Strategy for Victory in Iraq*, novembre 2005. Extraits en *Annexe 6*.

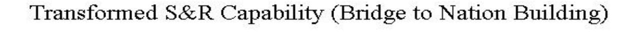
<u>Schéma I</u> : Les opérations militaires dites « traditionnelles » : une phase de combats de plus longue durée, autorisant « plus de temps » pour planifier la phase de stabilisation et reconstruction

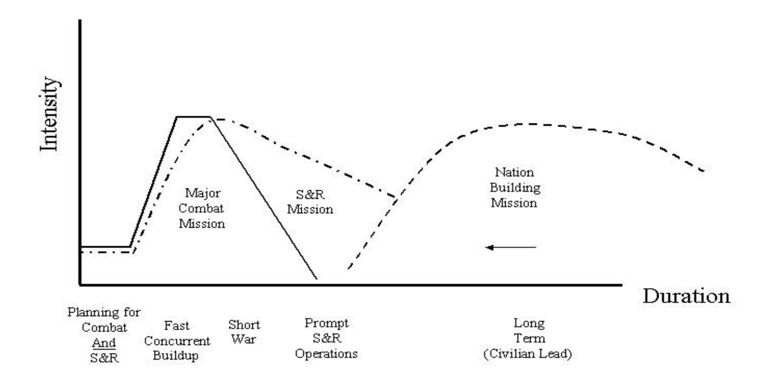


<u>Schéma II</u> : L'adoption de nouveaux concepts (préemption, opération rapide et décisive) : une fin des combats accélérée grâce à la sophistication de l'armée, mais impréparation et improvisation pour la phase de stabilisation et reconstruction **(« reconstruction gap »)**



<u>Schéma III</u> : Comment gagner la paix : planification concomitante des phases de combats et de reconstruction, pour immédiatement écarter le risque d'un « reconstruction gap », et mise en valeur des capacités civiles en matière de reconstruction





Source: Center for Technology and National Security Policy, National Defense University, *Transforming for Stabilization and Reconstruction Operations,* 12 novembre 2003.

C. Le rôle des militaires au cœur de la reconstruction en Irak

John Hillen qui travaille maintenant au Département d'Etat, avait déjà bien compris l'enjeu en 1996, dans l'*Iraq Strategy Review*, où il anticipe qu'*« aussi bien l'autorité provisoire américaine que le nouveau gouvernement irakien pourraient se révéler moins efficaces et plus problématiques qu'envisagé, obligeant les militaires américains (comme en Somalie et en Bosnie) à combler le vide, en prenant de plus en plus de responsabilités dans la reconstruction de l'Irak.* »[115]

[115] HILLEN John, "Invade: conquering and occupying Iraq", *Iraq Strategy Review*, Washington, The Washington Institute for Near East Policy, 1998, p.145.

Des responsabilités militaires par défaut de capacité civile

Les tâches civiles en matière de reconstruction et de stabilisation deviennent des responsabilités militaires *par défaut*. Simon Chesterman, dans son étude sur les expériences onusiennes en reconstruction post-conflit, souligne à juste titre le paradoxe qui caractérise le rôle des militaires dans ce type d'opérations : « *les militaires ont raison d'être réticents à assurer les tâches de sécurité publique qui se situent en dehors de leur sphère d'expertise, mais dans de nombreuses situations, seuls les militaires sont en position d'exercer de telles fonctions dans les premières semaines et mois d'une opération.* »[116]

En Irak, les militaires ont notamment joué un rôle politique important dans l'immédiat après-intervention militaire, en encourageant les initiatives de « gouvernance locale », en désignant les notables dignes de faire partie de l'assemblée provisoire, en négociant avec les chefs de tribus, afin de faire avancer le processus politique. On peut parler de « micro-gestion » improvisée au niveau local par les militaires, en adoptant une approche *bottom-up*, qui facilite l'émergence d'une représentation politique locale, dans laquelle la population irakienne se reconnaît et qui peut constituer une base légitime pour mettre en place le gouvernement irakien.

L'exemple du général David Petraeus, cité par Toby Dodge[117], est illustratif de telles initiatives, car il a établi un modèle d'action pour les premiers efforts américains en matière de gouvernance locale, dans la ville de Mossoul en mai 2003. Petraeus invita les dignitaires de Mossoul, y compris les juges, les médecins, les instituteurs, les hommes d'affaires, les chefs religieux afin d'élire le représentant de la ville, qui fut le premier intermédiaire entre les forces américaines et la population. Cependant, l'improvisation peut également avoir des effets pervers : à Basra, le Colonel britannique C. Vernon désigna, en avril 2003, un chef tribal, Muzahim Mustafa Kanan al Tamimi, comme représentant de la province ; or, il s'est avéré que ce dernier était un ancien brigadier de l'armée irakienne et membre du parti Baas, engendrant le mécontentement de la population, et obligeant le Colonel Vernon à le relever de ses fonctions.

---

[116] CHESTERMAN (Simon), *You the People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
[117] DODGE (Toby), "American Intervention and possible Iraqi Futures", Genève, GCSP/RAND, mai 2003.

Depuis quelques mois, on observe le même procédé avec les tribus sunnites : avec la montée des heurts intercommunautaires en Irak et à défaut de compromis entre dirigeants politiques au pouvoir, les commandants militaires américains ont mis l'accent sur l'approche ascendante de la « réconciliation » (*bottom-up reconciliation*). Celle-ci consiste notamment à capitaliser sur les initiatives émanant de la « société civile » irakienne, parmi certaines tribus sunnites de l'ouest (province d'Al-Anbar) et plus récemment de l'est de l'Irak (Diyala) : anciennement alliées à Al-Qaida et hostiles aux troupes américaines, elles ont décidé, depuis quelques mois, de retourner leurs armes contre les cellules locales d'extrémistes, condamnant notamment les attentats indiscriminés qu'elles commettent contre les civils irakiens. Les militaires américains qualifient ces mouvements de « volte-face des tribus » (*tribal flip*.)

Afin de contourner le gouvernement irakien et ses multiples blocages qui entravent toute logique de réforme politique, les commandants militaires américains ont directement recours à des tactiques de substitution sur le terrain, aux niveaux provincial et local, visant à dissocier au sein de l'insurrection sunnite deux branches qui se sont alliées contre « l'occupant » et le gouvernement irakien majoritairement chiite : les loyalistes de Saddam Hussein et les militants islamistes appartenant au groupe d'Al-Qaida. Ces derniers mois, l'armée américaine a ainsi décidé de fournir armes, minutions, argent, équipement aux tribus sunnites, qui font la promesse de combattre les forces d'Al-Qaida en Irak et de cesser leurs attaques contre les Américains et les chiites. Il s'agit là aussi d'une reconnaissance tacite de la part des Etats-Unis, de l'impossibilité de désarmer les milices chiites, puisque les partis politiques au pouvoir, auxquels elles sont rattachées (à l'image de l'Armée du Mahdi de Moktada Al-Sadr et des Brigades Badr du Conseil suprême islamique en Irak, CSII), souhaitent conserver leurs milices comme instruments de protection et d'influence dans les régions qu'elles dominent.

Ainsi, l'administration G.W. Bush mise sur la réintégration *bottom-up* des sunnites dans les structures sécuritaires et politiques, faisant le pari d'un rééquilibrage des rapports de force en Irak entre chiites et sunnites, pour faciliter le compromis entre ces communautés. Toutefois, à défaut d'être complétées d'un arrangement politique entre les communautés et insérées dans un programme plus large de réinsertion dans les institutions sécuritaires irakiennes, ces initiatives appuyées par les militaires américains, peuvent, par « effet boomerang », créer une situation d'insécurité et de méfiance encore plus exacerbée au sein de la société irakienne. Cela se traduit chez les chiites par le sentiment d'assister, impuissants, à l'armement incontrôlé des deux côtés d'une future guerre civile, crainte d'autant plus vive qu'une réduction des effectifs militaires américains dans la province d'Al-Anbar a déjà commencé depuis la fin

septembre 2007. Toute logique de réconciliation, de pacification des rapports sociaux, dépend étroitement du regain de confiance (*confidence-building*) entre les communautés présentes en Irak. On le voit bien, le contexte politique détermine les implications militaires de ce type de tactique et d'assistance.

Les entretiens avec les militaires, du grade du soldat à celui de général, ont tous abouti à la même conclusion : les militaires sont prêts à assumer des rôles de *state-builders*, à condition qu'ils ne soient pas les seuls à réaliser des tâches de cette nature et que les civils leur fournissent l'expertise nécessaire, puisqu'ils n'ont pas été initialement formés pour réaliser ces activités. *L'US Army* est elle-même divisée sur cette affirmation, alors que d'autres soulignent qu'ils sont les seuls à pouvoir être déployés rapidement sur le terrain et à entreprendre ces tâches.

Dans ce contexte, et surtout à la lumière des événements en Irak, le gouvernement américain a décidé que toutes les activités au sein du Département d'Etat, du *Office of the Coordinator for Reconstruction* à l'USAID, soient désormais pensées et orientées « en appui aux militaires » : conceptualisation et développement des PRTs (*Provincial Reconstruction Teams*) dans les régions de l'Irak, pour le premier bureau ; création d'un Bureau pour les Affaires militaires au sein de l'USAID pour former les militaires aux tâches de reconstruction, développement, etc.

Paradoxalement, l'accent est mis davantage sur l'adaptation du rôle des militaires à ces tâches qu'ils ne maîtrisent pas, et beaucoup moins sur l'amélioration des capacités civiles- qui existent déjà - pour les accomplir. D'où l'improvisation des militaires sur le terrain et les multiples revirements tactiques et stratégiques, à défaut de directives précises et d'une formation adéquate des hommes déployés sur le terrain.

Les Civil Affairs et les Provincial Reconstruction Teams : quelle efficacité ?

Beaucoup d'interlocuteurs, militaires et diplomates, ont mis l'accent sur le rôle important et souvent ignoré ou occulté des spécialistes militaires des *Civil Affairs*, qu'ils caractérisent de « spécialistes de cultures étrangères » et qui sont envoyés en complément de l'*US Army*, pour leur connaissance du terrain, des coutumes locales mais aussi de nombreuses domaines de spécialisation civiles. Traditionnellement, les *Civil Affairs* font notamment le lien entre les militaires et la société locale, l'objectif étant de garder la population civile à l'écart des opérations militaires et faire en sorte qu'elle ne communique pas directement

avec les militaires mais avec les *Civil Affairs*. Mais plusieurs *Civil Affairs* de la réserve de l'armée américaine (USAR) revenant de Bagdad souvent après une longue mission pouvant durer jusqu'à trois ans, reconnaissent qu'ils ont également un rôle de *nation-building* : interagir avec la population locale, construire un gouvernement qui fonctionne et en même temps soutenir les activités des militaires sur le terrain, deux objectifs qui entrent souvent en conflit.

Cependant, là aussi, leurs efforts sur le terrain sont mis à mal par le défaut, voire l'absence de formation des équipes de *Civil Affairs* pour ces activités, dont l'explication est avant tout à rechercher dans le profil des personnes recrutées qui n'ont pas du tout les compétences adéquates, mais aussi dans la place et le prestige peu importants accordés à cette catégorie de la Réserve de l'armée américaine, pas vraiment considérés comme des « vrais » militaires par les militaires des « unités de combat. »

Les projets de gouvernance locale et de construction des capacités des ONGs locales (*NGO capacity-building*) mis en place dès le lendemain de la chute de Bagdad en avril 2003, par les *Civil Affairs*, ont été rapidement mis en difficulté en raison du défaut de coordination de leurs activités avec les unités de combat plus « conventionnelles » de *l'US Army* qui, elles-mêmes, en parallèle, mènent des activités de reconstruction aussi. De plus, ces dernières sont rapidement devenues l'interlocuteur principal de la population locale, en quête de sécurité et de résultats rapides que seuls les militaires ont la capacité de lui fournir. Sur le plan financier, l'essentiel du budget fixé par le gouvernement américain, est destiné aux unités plus conventionnelles et très peu aux *Civil Affairs*, ce qui a entravé, voire souvent contribué à la suppression de projets de gouvernance locale, de programmes de financement d'ONGs locales, alors qu'ils auraient pu contribuer, très tôt dans la phase post-conflit, à une réorganisation de la vie sociale et surtout un sentiment de « responsabilisation locale » dans la reconstruction de l'Irak, indispensable à la pacification des rapports sociaux et la construction d'un Etat stable.

Pour pallier ces difficultés, le gouvernement américain a mis l'accent et axé tous ses programmes, au Département d'Etat et au Pentagone, sur le développement du concept et de la mise en pratique des *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) en Irak. Notamment, *l'Office of the Coordinator for Reconstruction* créé au sein du Département d'Etat pour coordonner les activités des différents départements en matière de stabilisation et reconstruction post-conflit, concentre tous ses programmes sur le développement et le perfectionnement des PRTs en Irak, l'adaptant aux conditions locales, après l'avoir importé d'Afghanistan.

Depuis le lancement du plan de sécurisation de Bagdad en février 2007, le nombre de *PRT*s a doublé dans les provinces du nord et du sud de l'Irak (on en compte une vingtaine.) Cette augmentation d'effectifs est appelée *civilian surge* (escalade civile) par les diplomates américains, en écho au *military surge* (escalade militaire.) Leur rôle est d'aider les gouvernements provinciaux à développer et renforcer leur capacité à gouverner, administrer, améliorer la sécurité et l'état de droit, le développement politique et économique et à fournir les services essentiels à leur population. Selon les besoins de la province, la taille des *PRT*s varient de 35 à 100 membres et incluent du personnel irakien. Les équipes sont composées de membres du département d'Etat, de *USAID*, de personnel militaire de la Coalition, du département de la Justice, de l'Agriculture, d'ingénieurs etc. Des progrès ont été notés dans quelques provinces du nord, mais l'insécurité rend leurs activités très difficiles et risquées.

Ces équipes mixtes, civiles et militaires, connaissent de graves problèmes de coordination, d'où beaucoup de projets en cours pour encourager un système de *joint planning*, une planification des activités à mener sur le terrain réalisée par les civils et militaires ensemble, afin d'éviter toute friction ou duplication des activités, une fois déployés sur le terrain. En raison des conditions d'insécurité, les nouvelles PRTs qui ont été envoyées en Irak en parallèle au renforts des troupes militaires décidé en janvier 2007, sont incorporées (*embedded*) en tant que « conseillers » au sein de brigades de combat, alors que les premières PRTs en Irak étaient dirigées par des civils protégés par les militaires. Là aussi, on assiste donc à une inversion des rôles de « soutien aux civils » vers « soutien à la force », aux opérations de contre-insurrection, alors qu'en situation de post-conflit, on devrait assister à la transition inverse.

L'ORGANISATION ET L'APPROCHE AMERICAINE DES *CIVIL AFFAIRS* : DES UNITES ADAPTEES AU SOUTIEN A L'ADMINISTRATION CIVILE ?

Toutes les unités de *Civil Affairs* (CA) de l'armée de Terre des Etats-Unis sont affectées au *United States Army Civil Affairs and Psychological Operations Command* (USA-CAPOC) qui lui-même est sous le commandement de l'US Special Operations Command (USSOCOM). Ces deux commandements sont localisés à la base de *Fort Bragg* en Caroline du Nord. Le commandement de USA-CAPOC est assuré par un général de division du cadre de réserve. Une grande partie des CA, entre 96 et 97% sont dans l'*US Army Reserve* (USAR.) Les brigades et bataillons CA de l'USAR sont répartis en commandements subordonnés régionaux respectivement commandés par des généraux de brigade du cadre de réserve.

Outre ces commandements subordonnés régionaux de CA existe un 96e Bataillon aéroporté de CA composé de militaires d'active et également situé à Fort Bragg. Celui-ci comprend cinq compagnies affectées aux commandements régionaux et pouvant être déployées rapidement n'importe où dans le monde avant que les unités de l'USAR puissent être mobilisées et projetées. Les CA sont compétents pour compléter les équipes locales des ambassades, les différentes

agences gouvernementales (USAID…) avec lesquelles elles doivent coordonner leurs activités, ainsi que les forces multinationales. La communauté des CA constitue un relais puissant dans le secteur civil au travers des réservistes mais aussi au travers de son association nationale qui organise des conférences annuelles. Elle dispose également de moyens importants dont des formations spécifiques à la *JFK Special Warfare Center and School* à Fort Bragg.

Selon la doctrine américaine[118], les *Civil Affairs Operations* doivent faciliter les relations du commandant des forces avec les autorités civiles et la population de la nation hôte et promouvoir la légitimité de la mission et ainsi optimiser l'efficacité des opérations militaires. Trois types de missions entrent dans ce cadre. Premièrement, les CA doivent conduire des opérations civilo-militaires (*Civil-Military Operations,* CMO) qui comprennent un champ relativement vaste de fonctions d'interface avec l'environnement civil. Les CMO sont censés optimiser l'efficacité des opérations militaires proprement dites en permettant au commandement de théâtre de restaurer l'ordre public, d'utiliser les ressources locales, de combattre d'éventuelles épidémies, d'assurer la distribution de l'aide humanitaire et enfin de minimiser les interférences de la population civile[119]. Les CMO sont généralement assumés par les militaires d'active du *96th Civil Affairs battalion* composé de généralistes. Deuxièmement, les CA, du fait de leur subordination à l'USSOCOM, doivent de manière marginale pouvoir apporter un soutien aux forces spéciales (renseignement, conseil, interprètes) et à titre exceptionnel être intégrés à des opérations des forces spéciales.

Ces deux fonctions ne confèrent pourtant de spécificité au CA dans la mesure où ils peuvent être effectués par des Psyops ou d'autres unités. Ce qui confère une véritable spécificité aux CA, c'est leur fonction de « soutien à l'administration civile » dont le but est la restauration et la stabilisation d'un gouvernement étranger, but qui implique un champ d'action très vaste. Le « soutien à l'administration civile » inclut trois volets : l'« assistance civile » (dans laquelle les CA soutiennent les structures gouvernementales sans exercer une administration directe), « l'administration civile en territoire ami » (qui peut aller jusqu'à la reconstruction entière du théâtre d'opération) et « l'administration en territoire occupé ». Ces fonctions spécifiques aux CA impliquent la capacité de s'engager dans des domaines de compétences spécifiques qui sont normalement du ressort du gouvernement sur le théâtre. Elle est exclusivement le fait des unités des *Civil Affairs Commands* de l'USAR dans la mesure ou ces activités requièrent des spécialités civiles très pointues.

Ainsi, les unités de réservistes sont formées pour avoir des compétences fonctionnelles civiles regroupées dans les quatre catégories que constituent les services gouvernementaux (administration publique, santé et sécurité publique, système judiciaire, éducation, finances publiques…), les services économiques (politique monétaire, fiscale et budgétaire, logistique, agriculture et alimentation…), services publiques (communications, transports, travaux publics, gaz, eau, traitement des déchets…) et services spéciaux (culture, information, réfugiés, services d'urgence, environnement…).

Les activités de « soutien à l'administration civile » nécessitent une coordination interministérielle (*inter-agency planning*) particulièrement importante, notamment au niveau du *National Security Council*, dans la mesure où elles peuvent impliquer différents départements et agences gouvernementales. Les activités de « soutien à l'administration civile » bénéficient donc

---

118 Field Manual 41-10, Civil Affairs Operations, Headquarters, Department of the Army, Washington DC, février 2002

119 Les CMO se divisent en cinq catégories : le contrôle de la population et des ressources, le soutien à la nation hôte (qui vise à permettre à la force de s'intégrer dans l'environnement civil et d'acquérir les ressources nécessaires), la MCA, la défense civile et l'acheminement de l'aide humanitaire.

avant tout aux autorités et organisations civiles même si le commandant militaire sur le théâtre peut également en bénéficier (le rapport de priorité est inverse pour les CMO). Cependant, il semblerait que selon la publication FM 40-10, les opérations de CA dans le « soutien à l'administration civile » doivent aussi tenir compte des intérêts américains plus généraux par des « actions d'influence, le développement et la prise de contrôle des infrastructures de la zone concernée par les opérations »[120].

Le recours banalisé et institutionnalisé aux sociétés militaires privées : quel rôle, quels risques ?

Comme formule de substitution, les militaires américains admettent faire appel directement aux entreprises militaires privées pour « combler » ce vide d'expertise. Avec la dégradation des conditions de sécurité, les sociétés militaires privées (SMP), ou *private military companies* – ont effectivement proliféré pour représenter officiellement un ensemble de plus de vingt-cinq SMP, essentiellement américaines et britanniques, répertoriées par les services du département d'Etat américain dans un document intitulé *Security Companies Doing Business in Iraq*, daté de mai 2004. Le gouvernement américain et notamment le Pentagone se situent notamment dans une entreprise d'**incitation à la participation des sociétés militaires privées**, dans la reconstruction de l'Irak, venant confirmer et renforcer les pratiques d'externalisation (*outsourcing*) qui se sont rapidement développées au sein des forces armées américaines depuis la fin de la guerre froide.

Pour pallier le « vide sécuritaire » créé par la démobilisation de l'ancienne armée irakienne, le Pentagone a rendu publique, fin juin 2003, la signature d'un contrat d'une valeur de 48 millions de dollars au bénéfice de *Vinnell Corp*, en vue de créer et d'entraîner le noyau de la nouvelle armée irakienne. D'autres firmes comme *MPRI* ont été associées à ce programme en tant que sous-traitants. Dans le même temps, la formation des forces de police irakiennes avait été confiée à *DynCorp Aerospace Operations*, dès avril 2003, pour le compte du département d'Etat.

Les SMP assurent trois fonctions principales en Irak : soutien militaire, entraînement militaire et conseil, ainsi que certains rôles tactiques militaires. Ce sont des tâches essentielles, mais les SMP ne font pas, formellement, partie des

[120] « Définition des termes étrangers voisins » dans l'Instruction 2900, « Concept Interarmées de l'action civilo-militaire », 18 mars 2002.

forces armées, ce qui entraîne des dysfonctionnements, parfois graves, en termes de partage des renseignements, ainsi qu'une certaine confusion sur les droits et les responsabilités dans le cadre du combat. L'affaire *Blackwater* qui a marqué l'actualité américaine et irakienne en septembre-octobre 2007, témoigne de ces dysfonctionnements juridiques. Il ne s'agit pas d'une nouveauté, comme en atteste le cas de *DynCorp* en Bosnie en 2000, où la société américaine n'a pas hésité à rapatrier plusieurs de ses cadres impliqués dans une affaire de prostitution et d'esclavage sexuel. Or ils ont échappé à toute poursuite : ni la justice militaire américaine ni les autorités locales n'ont pu se saisir de l'affaire. L'une s'est déclarée incompétente, les autres ont assisté à l'escamotage des suspects américains.

Plusieurs militaires américains ont recommandé, aussi en raison de la nébuleuse des sociétés militaires privées, la création d'une base de données qui recenserait tous les experts et les SMP, où figureraient toutes les informations possibles sur leurs activités et leurs capacités. Les Etats-Unis pourraient ainsi accéder, dans cette base de données, aux profils de spécialistes ou d'entreprises spécialisées et l'éventail des prestations offertes, car « *le plus tôt on a l'expertise, le plus tôt les militaires rentreront chez eux* » (officier de *l'US Army.*) Ils ont proposé par exemple, de mettre à profit l'expertise néerlandaise en construction de digues ; l'expertise française pour la constitution et la formation d'une force de gendarmerie, etc. Ce « pool » serait une solution pour combler le défaut de spécialistes qui sont pourtant indispensables à la reconstruction d'un Etat post-conflit : du maintien de la paix à l'entraînement des forces de sécurité locales, le renseignement, la logistique, le transport aérien, la protection des populations et des humanitaires.

IV. Le cas du Royaume-Uni : une armée « constabulaire[121] » adaptée au soutien aux autorités politiques en Opex?

Les caractéristiques historiques des missions contre-insurrectionnelles britanniques - notamment l'accent mis sur la notion de « force minimale », la coordination civilo-militaire et la flexibilité et l'autonomie au niveau tactique - ont déjà été abordées. Cette sous-partie a cependant vocation à montrer comment ces pratiques s'inscrivent dans une trajectoire institutionnelle et historique qui est aujourd'hui largement réactualisée en Opex, en particulier dans le domaine de la « reconstruction d'Etat ». Ainsi la *British Army* est probablement une des armées au sein desquelles la dimension politique des « nouvelles Opex » des années 1990, mais aussi en Afghanistan et en Irak, est la moins controversée malgré des tensions intra et interinstitutionnelles évidentes. Cela ne saurait cependant conduire à sous-estimer les difficultés auxquelles les militaires britanniques font face - notamment (mais pas seulement) du fait d'un phénomène d'*overstretch* institutionnel - dans un contexte où il est de plus en plus admis que le désengagement politique de l'Irak fait de la (re)construction politique en Afghanistan une des priorités principales de la politique de défense et de sécurité.

A. Des facteurs historiques et structurels favorables au principe « d'assistance militaire aux autorités politiques » ?

Le cas de l'engagement des armées britanniques, et plus particulièrement de l'armée de terre britannique (*British Army*), dans des tâches « politiques » bénéficie de deux singularités structurelles qui confèrent ses spécificités au cas britannique.

---

121 Nous empruntons ici cet adjectif, désignant le modèle de socialisation professionnelle propre aux polices (ou plus particulièrement aux *constables* britanniques), notamment à Charles Moskos. Voir notamment : MOSKOS (Charles), "UN Peacemakers: the Constabulary Ethic and Military Professionalism", *Armed Forces and Society,* Vol. 1, n.4, 1975, p.388-401; BRODEUR (Jean-Paul), « Maintien et imposition de la paix en Somalie (1992-1995*) », Cultures & Conflits* n 29-30. Il s'agit cependant d'un terme fréquemment utilisé par les militaires britanniques eux-mêmes.

La première est que, pour des raisons qui tiennent à l'histoire et à l'insularité de la Grande-Bretagne, les missions de la *British Army* ont pendant longtemps été dévalorisées par rapport à la marine et à l'armée de l'air car liées davantage à des missions de « police impériale » (*imperial policing*) qu'à la défense territoriale. Ainsi, à l'exception notamment de la guerre de Crimée et des deux guerres mondiales, la *British Army* s'est historiquement spécialisée dans des missions « constabulaires » dans des contextes coloniaux. Par conséquent, il y a une *Royal Navy* et une *Royal Air Force* (RAF), mais pas de *Royal Army* : il y a « seulement » une *British Army.* Cette singularité explique en partie le modèle de socialisation professionnelle moins « militarisé » et « conventionnel » de l'armée britannique par rapport à d'autres armées de terre européennes et, à plus forte raison encore, de la US *Army*[122]. Cet héritage joue encore aujourd'hui un certain rôle dans la revendication par les militaires britannique d'un savoir-faire spécifique en matière (re)construction d'Etat en Opex.

La deuxième particularité est à mettre en relation à la tradition juridique anglo-saxonne de la *Common Law*. En effet, selon une interprétation courante de celle-ci[123], en cas d'incapacité avérée des autorités civiles à faire respecter la loi en interne, tout citoyen serait en droit de se suppléer à l'autorité défaillante à condition de respecter un certain nombre de principes, dont celui de l'usage de la « force minimale nécessaire au maintien de l'ordre et de la paix » et du transfert des prérogatives régaliennes aux autorités civiles après les « troubles ». En pratique et historiquement, ce seront les militaires qui assumeront ce rôle d'*Assistance to Civil Power* (« d'assistance à la puissance civile »). Cette tradition juridique a ainsi contribué à forger la vocation constabulaire de l'armée britannique dans le cadre de ses missions « non-conventionnelles »[124]. En effet, le flou entourant les dispositifs d'exception (droit martial, *emergency regulations*) mis en place pour faire face aux « désordres » dans les colonies britanniques au cours du XXe siècle, conduira à étendre progressivement le principe théorique de la force minimale propre à « l'assistance à la puissance civile » à l'ensemble des engagements « non conventionnels » dans les contextes coloniaux[125]. Bien

---

122 CASSIDY (Robert M.) *Peacekeeping in the Abyss: British and American Peacekeeping Doctrine and Practice After the Cold War*. Westport, CT: Praeger, 2004

123 Notamment au travers du concept de *citizen's arrest, «* l'arrestation citoyenne ».

124 Voir notamment: War Office (code 8439) *"Imperial Policing and duties in aid of the civil power",* Londres, Fosh and Cross, 13 juin 1949; Liddell Hart Centre for Military Archives, Catalog 15/8/1 – 284; "*Keeping the Peace (Duties in the aid of the Civil power*), War Office, 1957.

125 MOCKAITIS (Thomas R.), *British Counterinsurgency in the Post-Imperial Era*, Manchester: Manchester University Press, 1995: 18-20.

sûr, cela n'implique pas l'absence d'excès ou de bavures[126]. Cette singularité juridique a néanmoins contribué à forger une tradition de maintien de l'ordre et de soutien aux autorités civiles qui tranche avec l'interdiction formelle (mais en pratique souvent outrepassée) faite aux militaires américains - en vertu du *posse comitatus act* de 1878 - de s'engager dans des missions de police[127]. Ainsi, alors même que le concept de « force minimale » n'est plus utilisé en Opex, le principe de l'usage restreint de la force dans les « opérations autres que la guerre » sera théoriquement une des constantes historiques des pratiques militaires britanniques à partir des années 1920.

En d'autres termes, les militaires britanniques n'auront généralement que relativement peu de mal à accepter le brouillage des frontières entre le civil et le militaire, le niveau politico-stratégique et le niveau tactique et enfin entre le « policier » et le « militaire »[128]. La trajectoire historique des institutions militaires britanniques permet alors d'éclairer certains des traits distinctifs des pratiques militaires britanniques en matière d'assistance à la (re)construction politique.

B. De l'Irlande du Nord aux projections de force des années 1990 : l'affirmation de la nature politique des missions militaires « autres que la guerre »

Revenir sur la genèse historique des pratiques militaires contemporaines est particulièrement important dans le cas de l'armée britannique, notamment parce que le caractère territorialisé de son système régimentaire y a contribué à rendre la transmission historique de savoir-faire plus aisée qu'au sein d'autres armées nationales. Pourtant ce n'est qu'avec les « nouvelles Opex » en 1992-1993 que ces savoir-faire seront systématiquement formalisés dans des doctrines militaires écrites. Il semble alors que les missions

---

[126] BIGO D. (dir.) « La participation des militaires à la sécurité intérieure: Royaume Uni, Irlande du Nord », Centre d'Etudes sur les conflits, rapport pour la DAS, Ministère de la défense, 2001.

[127] Le *Posse commitatus act* de 1878 est une loi fédérale américaine interdisant notamment aux *Marines*, aux membres de la *US Army*, de la *Navy* , de la *US Air Force* et du *National Guard* (lorsque ceux-ci exercent leurs fonctions au service de l'Etat fédéral), d'exercer des fonctions de maintien de l'ordre en dehors du domaine fédéral à moins d'être expressément autorisé à le faire par le Congrès ou la Constitution.

[128] STRACHAN (Hew) *The Politics of the British Army*, Oxford: Oxford University Press, 1997

militaires dans le cadre des « troubles » en Irlande du Nord à partir de 1969 aient joué un rôle particulier en forgeant certaines des prémisses des approches du « soutien à la paix » (*Peace support operations*) dans les Balkans. En témoigne notamment le fait que le déploiement préalable en Irlande du Nord sera de fait souvent considéré comme un pré-requis quasi-indispensable pour pouvoir être projeté dans les Opex des années 1990.

Il est ici utile de revenir sur le cas de l'Irlande du Nord dans la mesure où il s'agit d'une mission dans laquelle le discours officiel fut celui du soutien et de l'assistance à l'autorité civile (gouvernement local de Stormont jusqu'en 1972 puis gouvernement britannique à Londres). En d'autres termes, il s'agissait – du moins en théorie – d'une mission militaire de soutien à un processus politique. En pratique cependant l'engagement fut caractérisé par des luttes bureaucratiques féroces entre le *Home Office* et le *Ministry of Defence* (MoD). La position des militaires britanniques oscille ainsi pendant toute la période entre volonté de désengagement au profit des polices civiles d'une part et revendications de plus grande autonomie par rapport au pouvoir judiciaire et politique d'autre part, révélant ainsi un malaise certain face à l'engagement des institutions militaires dans une campagne politique en interne.

Pourtant, tout au long des « troubles » nord irlandais, la nature et la portée politique des opérations militaires sont formellement mises en avant. En effet les missions militaires - conformément à la tradition contre-insurrectionnelle britannique - y sont présentées comme s'inscrivant dans le cadre plus large d'une campagne politique de conquête des « cœurs et des esprits » des populations. Il s'agit de les détourner, notamment par des actions psychologiques, de l'emprise de la *provisional IRA* (PIRA) au profit du gouvernement britannique et de « l'intégrité territoriale » du royaume. Dès le début des années 1970 cette stratégie visant à lutter contre le PIRA fut mise en oeuvre par le brigadier Frank Kitson, l'un des principaux hérauts britanniques de la contre-insurrection coloniale aux côtés de Thompson, Clutterbuck et Tugwell[129]. Cette stratégie va cependant connaître de nombreuses limites dès lors que la tentative de présenter l'armée britannique comme impartiale échoue. Par conséquent, l'agenda contre-insurrectionnel des années 1970 changera considérablement dans les années 1980 au profit d'une approche moins centrée sur la lutte contre la PIRA et mettant davantage l'accent sur le légalisme, la réconciliation entre communautés divisées, la protection des populations

[129] WILLIAMS (P), From Counter Insurgency to Internal Security*:* Northern Ireland 1969-1992, *Small Wars and Insurgencies,* Vol.6, n.6, printemps 1995; Voir également: KITSON (Frank), *Low Intensity Operations: subversion insurgency and peacekeeping,* London, Faber and Faber, 1971.

locales contre les violences émanant des deux côtés et sur la « reconstruction de l'Etat » (nord-irlandais).

Nombre de ces principes vont être promus et revendiqués par les militaires britanniques dans le cadre des Opex des années 1990, notamment afin de valoriser le modèle dual anglo-saxon (fondé sur les militaires et les polices civiles) face au modèle des « forces intermédiaires » défendu par la France. Les militaires britanniques seront par conséquent souvent, et cela en particulier dans le cadre de l'OTAN, parmi les plus fervents défenseurs d'un plus grand engagement des militaires dans l'EFR civil et notamment dans des missions de (re)construction politique[130]. S'il y a alors de la part de la *British Army* une certaine volonté (non exempte de fortes tensions internes) de mettre en avant les *constabulary operations* en Irlande du Nord comme modèle d'assistance à des autorités politiques dans le cadre de *peace support operations* (PSO) dans les Balkans[131], les professionnels de la politique à Londres adoptent une attitude plus ambiguë. D'une part, il y a la volonté de se servir de ce discours militaire pour faire contrepoids au modèle napoléonien des « troisièmes forces » (Gendarmerie, *Guardia Civil, Carabinieri*, *Maréchaussée* etc.), d'autre part on insiste sur la spécificité interne de l'Irlande du Nord et donc sur les limites d'un simple transfert de savoir-faire militaire de ce dernier théâtre vers celui des « projections de force » des années 1990[132].

C. Le concours militaire à « l'EFR civil » et à la « ligne d'opération politique » comme mission générale des militaires en Opex

Une des caractéristiques de l'engagement militaire britannique dans des domaines relevant en temps normal du niveau politique, est qu'il ne conduit pas à des logiques de spécialisation au sein des armées. Contrairement au cas américain dans lequel ce type d'activités relève traditionnellement des forces spéciales et des *Civil Affairs*, c'est l'ensemble des militaires britanniques en

---

[130] FRANTZEN H. A., *NATO and Peace Support Operations (1991-1999), Policies and Doctrines*, Londres, Frank Cass, 2005.

[131] WILKINSON, (Lt- Col), « Sharpening the weapons of peace: the development of a common military doctrine for peace support operations » *British Army Review*, n°118, avril 1998; MACKINLAY J. « Peace Support Operations Doctrine », *British Army Review*, No.113, Août 1996; Joint Warfare Publication 3-50 : *Peace Support Operations*, 1998 et 2004.

[132] Bigo D, Guittet E-P, Smith A., "Participation des militaires à la sécurité intérieure : Royaume-Uni, Irlande du Nord », *Cultures & Conflits*, n56, 2004 : 11-34.

opération, du moins dans sa composante « Terre », qui peut être amené à mettre oeuvre de telles activités. Il s'agit là d'une constante historique au sein de la *British Army,* même si celle-ci n'a pas manqué de susciter des tensions au sein de l'appareil militaire. Il faut souligner qu'ici aussi l'entraînement et la formation en vue des déploiements successifs en Irlande du Nord au camp de Lydd[133] ont joué un rôle particulier.

Ainsi, les formations à la coopération avec les polices civiles, aux principes légaux de l'intervention, au « management intercommunautaire », à l'identification des « représentants spontanés et légitimes des groupes communautaires », au « dialogue de crise », au « contrôle des foules », au principe de la « force minimale » et enfin à la « maîtrise de soi » dans des situations de provocations prolongées, ont conduit de nombreux militaires britanniques à revendiquer un savoir-faire particulier en matière de « soutien à la paix » et de *Military operations other than war* (MOOTW)[134]. En effet, avec des temps de rotation de 18 mois et des périodes plus courtes pour certaines unités, l'essentiel des troupes britanniques de cette génération est passé par le camp de Lydd. C'est notamment par ce biais que la thématique du soutien à des autorités politiques domestiques ou locales, y compris dans le cadre d'Opex, est (re)devenue dans les années 1990 une thématique relativement peu controversée au sein de l'appareil militaire britannique en dépit du discours politique sur la singularité « interne » de l'Ulster.

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que les Britanniques aient joué un rôle particulier, aux côtés des Américains, dans l'adoption par l'OTAN du concept de *Civil Military Cooperation* (CIMIC) et aient notamment cherché à y inscrire le concept de *Military Assistance to Civil Authorities* (MACA) aux côtés notamment des principes de planification civile d'urgence (CEP : *Civil Emergency Plannning*) et la « consolidation de l'Etat de droit »[135]. C'est en effet en 1995 lorsque le Royaume-Uni était nation-cadre de l'*Allied Command Europe Rapid Reaction Corps* (ARRC), au sein des structures intégrées de l'OTAN, qu'elle a fait adopter ce concept par l'OTAN. Il faut toutefois souligner qu'il y a eu des ambiguïtés, voire des contradictions, dès le début entre deux publications

[133] D'abord appellé NITAG (*Northern Ireland Training and Advisory Group*) il fut rebaptisé OPTAG (*Operational Training and Advisory Group*) dans les années 1990.
[134] BIGO D. (dir.) « La participation des militaires à la sécurité intérieure: Royaume Uni, Irlande du Nord », *op. cit.*: 26.
[135] Selon l'AJP-09 « Nato Operational CIMIC », le CIMIC désigne« les ressources, les mesures et les activités conçues en appui de la mission qui favorisent la liaison, la coopération et la coordination entre le commandement de la force et la population civile, y compris les autorités nationales et locales. Ce qui implique l'établissement de liaison, de coopération et de coordination avec les agences ou les organisations internationales, nationales et non gouvernementales.

otaniennes : l'AJP-09 « Nato Operational CIMIC » et le MC 411(1) « Nato Military Policy on Civil-Military Co-operation » pourtant écrites par les mêmes personnes. Cela reflète les luttes au sein de l'OTAN entre notamment la Grande-Bretagne et les Etats-Unis d'une part, la France d'autre part, sur la question de savoir jusqu'à quel point l'OTAN au travers du CIMIC doit s'engager dans des activités « politiques ».

Les Britanniques ne disposent pas d'un corps spécialisé dans le CIMIC, celle-ci étant mise en oeuvre par des soldats réguliers avec l'aide d'un petit groupe de spécialistes CIMIC qui, lorsqu'ils sont réservistes, ne peuvent être engagés qu'à titre volontaire. Ainsi le CIMIC est considéré comme étant du ressort des militaires en général dans les PSO. L'approche britannique du CIMIC est cependant différente du concept CIMIC de l'OTAN dans la mesure où elle n'insiste pas sur le rôle de soutien au commandement. Ainsi, le CIMIC britannique est avant tout considéré comme s'inscrivant dans le cadre d'une stratégie plus large et intégrée de « transition à la paix ». En pratique, il y a sur les théâtres d'opération une forte synergie entre les militaires, le personnel du *Foreign and Commonwealth Office* (FCO) et celui du *Department For International Development* (DFID). Le DFID, ministère à part entière, fut créée en 1997 après l'arrivée des travaillistes au pouvoir à partir de l'*Overseas Department Administration* (ODA) rattaché au *Foreign and Commonwealth Office* (FCO). L'objectif était en effet de faire en sorte que l'aide au développement ne soit pas subordonnée à des priorités de politique étrangère ou commerciale. Ainsi, le DFID travaille en étroite coordination avec des ONG, des experts civils, des universitaires et des militaires.

Le CIMIC britannique est explicitement marqué par l'idée du nécessaire « décloisonnement » du rôle des militaires par rapport à celui des différentes organisations civiles, publiques ou privées, présentes sur un théâtre d'opération. Elle traduit en théorie l'engagement des armées dans un *continuum* d'aide humanitaire, de reconstruction (notamment politique) et de développement. A ce titre, l'approche britannique accorde une grande importance à la coordination interministérielle (*inderdepartmental* ou *interagency coordination*). Ainsi, pour les besoins du CIMIC, le MoD coopère souvent avec le DFID, le *Department of Trade and Industry* (DTI) et le *Foreign and Commonwealth Office* (FCO) sur une base flexible et *ad hoc* sans passer par les mécanismes de coordination du *Cabinet Office.*

Depuis 2007 le royaume dispose en outre d'un *Stabilisation Unit* (à la suite du changement de nom du *Post Conflict Reconstruction Unit* ou PCRU), structure inter-ministérielle co-dirigée par le MoD, le FCO et DFID, afin de mieux intégrer et coordonner l'effort global de reconstruction, de développement et

de stabilisation dans les pays en « post-conflit. » Par ailleurs, l'unité gère le fond d'aide à la stabilisation (*Stabilisation Aid Fund*) de 269 millions de livres du MoD annoncé par le gouvernement britannique en septembre 2007. Au travers de la coordination interministérielle au sein du *Stabilisation Unit,* le MoD joue - à la fois directement et indirectement - un rôle significatif dans l'effort de « reconstruction d'Etat » sur les théâtres de déploiement de troupes britanniques, notamment en Afghanistan, alors même que c'est théoriquement le FCO qui est *in fine* responsable des efforts entrepris dans le secteur de la « gouvernance politique » dans ce pays. En effet, alors que dans le vocable militaire français la stabilisation - par opposition à la reconstruction - est avant tout une mission militaire, l'acception britannique de la stabilisation inclut la reconstruction, notamment dans sa dimension politique.

D. L'Irak et l'Afghanistan : vers une définition de la « comprehensive approach »

En 2003, l'optique des armées britanniques en Irak n'était pas sensiblement différente de celle des militaires américains : l'objectif était une victoire rapide contre l'armée irakienne, suivie d'une courte période de stabilisation. Il semblerait cependant que des tensions entre les deux alliés soient rapidement apparues sur la question du déficit américain en matière de planification de la « reconstruction politique ». Ce n'est alors que dans un deuxième temps et progressivement que les militaires britanniques, notamment au niveau de la brigade stationnée à Bassora, ont défini leur approche en terme de « stabilisation politique[136] » et cela semble-t-il avant les militaires américains (le général Petraeus excepté). Ainsi, dès 2004, ils ont participé directement au processus de formation du conseil provincial de Bassora et ont tenté d'œuvrer pour la reconstruction économique et politique de la province malgré le manque de moyens. En dépit de relations relativement bonnes - au dire du personnel militaire britannique interrogé - avec le personnel de la CPA, du FCO et de DFID, la perception dominante semble être qu'il y a eu de nombreuses « occasions ratées » du fait d'un défaut de ressources civiles (notamment financières), de l'optique de DFID plus centrée sur la « réduction

[136] Même si les termes de stabilisation et de *stability operations* sont fréquemment utilisés dans le vocable militaire britannique, et cela notamment depuis la mission de la KFOR au Kosovo, il n'y a pas véritablement de définition consensuelle. Dès lors, beaucoup de militaires britanniques s'accordent à dire soit qu'il s'agit d'une approche intermédiaire entre le PSO et la contre-insurrection, soit qu'il s'agit d'un terme politiquement neutre et acceptable servant à désigner la contre-insurrection.

de la pauvreté » (*poverty alleviation*) que sur la stabilisation politique et enfin de l'inactivité de la CPA.

La perspective progressivement adoptée à partir de 2004 par les Britanniques en Irak, mais aussi en Afghanistan, semblerait avoir joué un rôle non négligeable dans le revirement stratégique progressif des autorités militaires américaines d'une approche essentiellement contre-terroriste et technologique vers une approche en termes de *hearts and minds*. Pourtant, malgré de réelles convergences doctrinales et opérationnelles, un certain nombre de tensions ont vu le jour en Afghanistan et en Irak sur les modalités de la « stabilisation politique » et plus précisément sur trois questions intéressant le thème de la (re)construction politique: le recours à la force, le SSR et la négociation / réconciliation avec l'adversaire.

Premièrement, concernant le recours à la force, des désaccords américano-britanniques sont apparus en Afghanistan en 2006. En effet, certains militaires britanniques de la *Helmand Task Force* ont considéré que les opérations contre-terroristes « *excessives, disproportionnées et peu ciblées* » de la coalition multinationale (OEF) dans la province du Helmand, sapaient leurs efforts de conquête des « cœurs et les esprits » et décrédibilisaient l'effort du gouvernement central Afghan à présenter les forces internationales comme étant au service de la protection des populations. A l'inverse, plusieurs militaires américains interrogés pour cette étude ont critiqué les militaires britanniques en Irak qui auraient perdu de vue dans le Sud irakien en 2004 la « nécessaire dimension cinétique » de toute engagement militaire et auraient ainsi contribué à l'impression d'impuissance du gouvernement irakien face aux milices chiites.

Deuxièmement, alors que dans la formation des polices civiles la Grande-Bretagne a, dans un premier temps, préféré le « modèle du *Bobby »* en Irak et en Afghanistan, cette optique a été systématiquement critiquée par les militaires américains mettant en avant leur modèle de « police paramilitaire », supposé mieux adapté aux guerres non-conventionnelles. Cependant, en réalité, le problème était surtout que les polices formées par les Britanniques à Bassora appartenaient pour l'essentiel soit à l'armée de Mehdi soit à l'organisation Badr. Malgré une évolution de la position britannique sur la question du « modèle policier » pertinent pour les « forces de sécurité » locales en Irak et en Afghanistan, notamment dans le cadre du SSR, la question demeure un sujet de discorde entre les deux alliés anglo-saxons.

Troisièmement, il est généralement admis au Royaume-Uni que la « réconciliation » et la « négociation » doivent faire partie de toute campagne contre un « ennemi asymétrique » et/ ou au sein d'un conflit civil. L'idée sous-

jacente est en effet qu'il ne saurait y avoir de solution purement militaire à ces types de conflits. Ainsi le commandement britannique à Bassora en Irak n'a – semble-t-il - jamais cessé de négocier directement avec l'Armée du Mehdi, notamment lors de troubles dans le Sud irakien en 2004. Cependant, en Afghanistan en 2006, lorsque les militaires britanniques ont soutenu et même directement participé aux négociations entre le gouverneur de la province du Helmand et les chefs tribaux du district de Musa Qala – que les Américains accusaient d'inclure des Taleban – les relations américano-britanniques se sont tendues. A l'inverse, jusqu'à très récemment, la position officielle des autorités militaires américaines en Afghanistan était que la réconciliation, notamment entre le gouvernement central et les Taleban par le biais du « programme PTS » (*Program Takhim-e-Solh,* programme « renforcer la paix » en Dari), devait être ignorée par l'OTAN et cela contre l'avis britannique.

Face aux réticences des hommes politiques britanniques - mais aussi face au refus d'un certain nombre d'alliés otaniens - de s'investir dans la rhétorique contre-insurrectionnelle, l'approche britannique de la « stabilisation » est de plus en plus fréquemment intégrée dans la réflexion plus générale en cours sur la *Comprehensive approach*, « l'approche globale »[137]. Celle-ci serait actuellement en train d'être formalisée et fera très probablement l'objet d'un *Defense White Paper*. S'inspirant du constat des limites inhérentes à la seule coercition militaire, ce dernier devrait prôner une approche civilo-militaire plus intégrée et notamment un plus grand investissement des différentes organisations civiles dans la « stabilisation »[138], notamment dans ses dimensions civiles de « gouvernance » et d'« économie / développement ». Ainsi, dans une optique similaire au nouveau « Concept interarmées de gestion de crise » français, la *Comprehensive approach* - renouant formellement avec la tradition des « opérations de paix » temporairement délaissée depuis 2001 - supposerait de « gérer la complexité » des missions militaires contemporaines en intégrant de manière «proportionnée et holistique » les différentes lignes d'opération (politique / gouvernance ; économique /développement ; sécurité) devant contribuer à l'objectif politico-stratégique global.

C'est souvent l'approche et la double chaîne hiérarchique, civile et militaire, du PRT britannique à Lashkar Gah, la capitale de la province de Helmand en Afghanistan – et plus particulièrement son noyau civil le *Helmand Team* (rassemblant du personnel projeté par le *Stabilisation Unit* et donc issu du

---

[137] Cette approche est parfois décrite par l'acronyme CAMI pour *Comprehensive Approach to Modern Insurgency*.
[138] voir en particulier: SMITH (Rupert), *The Utility of Force*, *The Art of War in the Modern World,* Allan Lane, London, 2005.

FCO, de DFID et du MoD) - qui est cité en exemple de cette « nouvelle approche intégrée ». En effet, alors que dans le cas des PRT américains le personnel civil – notamment de USAID – est entièrement soumis à la chaîne de commandement militaire, le modèle britannique de la double chaîne hiérarchique civilo-militaire aurait vocation à refléter le fait qu'il n'y a pas de solution purement militaire aux défis de la stabilisation. Par ailleurs, cette *comprehensive approach* devra permettre de conquérir les « cœurs et les esprits » des populations locales, non pas pour le compte des militaires britanniques, mais pour celui du gouvernement central Afghan. La preuve en serait fournie par le fait que 80% des projets de développement et de reconstruction mis en œuvre par DFID en Afghanistan seraient financés par le biais du budget national Afghan[139]. Par conséquent, le gouvernement afghan a un « droit de regard » et de décision important sur ces projets. Cela n'est pas le cas lorsque - comme souvent pour l'aide fournie par USAID en Afghanistan - les projets sont financés directement par les agences de reconstruction et de développement sans passer par le budget national afghan. Ainsi, dans le cas de USAID, l'aide est souvent « liée », c'est-à-dire conditionnée par un certain « retour sur investissement » au profit d'entreprises américaines. Cette pratique est interdite dans le droit britannique en vertu de l' *International Development Act* de 2002.

Le cas de l'armée britannique présente un paradoxe notable : alors même que l'engagement des militaires dans des tâches traditionnellement considérées comme civiles ne semble pas y susciter les mêmes résistances qu'au sein d'autres armées nationales, la réflexion en termes de *nation building* y est relativement peu prégnante[140]. La dimension « politique » des opérations militaires non conventionnelles y semble en effet, dans une certaine mesure, être abordée sous l'angle de l'évidence. Cette attitude n'a pourtant que peu à avoir avec un quelconque « pragmatisme » anglo-saxon. Elle est plutôt à mettre en relation avec une socialisation constabulaire et des formations ciblées sur la « sensibilité politique », notamment à la suite de l'engagement dans le conflit en Irlande du Nord.

Mais à l'inverse, il importe de ne pas exagérer cette socialisation militaire britannique. La guerre conventionnelle y reste officiellement la tâche première des militaires et l'enjeu de l'Afghanistan est ainsi, selon les mots d'un

---

139 Soit directement, soit indirectement au travers du *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* – ARTF.
140 On notera cependant la publication d'un certain nombre de textes de doctrine autour du thème tel qu'il est généralement défini. Voir notamment : *Military Contribution to Security Sector Reform (SSR)*, Joint Doctrine Note, MoD, Londres mars 2007.

militaire britannique « *à la fois de savoir adapter la guerre aux impératifs de la contre-insurrection et la contre-insurrection aux principes de la guerre* ». Par ailleurs, les missions de type « constabulaire » ne se sont jamais déroulées sans friction au sein des armées et la coordination civilo-militaire n'y est pas exempte de heurts : on notera, à ce propos, les trois déclarations publiques du chef d'état-major britannique, le général Dannatt, sur l'erreur commise en 2003 par les hommes politiques en engageant les troupes britanniques en Irak. Ainsi - au-delà de l'expérience historique, la formation et la socialisation à l'idée « d'assistance aux autorités politiques » - la représentation de la *British Army* comme force flexible, pragmatique, à l'aise dans la guerre comme dans la « reconstruction d'Etats », s'insère également dans une stratégie de valorisation du savoir-faire britannique au sein des coalitions multinationales et en particulier au sein de l'OTAN.

V. Les Nations Unies et la reconstruction étatique post-conflit : de la difficulté de convertir l'expérience en expertise. Le rôle des militaires au cœur des réflexions doctrinales.

La phase transitoire qui marque le passage de la guerre vers les opérations de paix ou la phase post-conflictuelle, est un *status mixtus*[141], une zone grise, qui n'est ni guerre, ni paix : comme en témoigne la situation actuelle en Irak, la fin des « combats majeurs » ne signifie pas la fin des hostilités, mais le début d'une période plus complexe et incertaine, celle de la transition vers la paix, où la frontière entre les opérations militaires, les missions de reconstruction et de stabilisation devient floue. Ce « brouillard de la paix » (*the fog of peace*[142]), caractéristique des situations post-conflits, a pour conséquence directe le « brouillage des missions » menées par les forces militaires déployées sur le terrain, rendues plus complexes et diverses. En effet, ces opérations mixtes requièrent une armée capable de passer rapidement des missions de combat aux missions post-conflictuelles, voire de mener les deux simultanément, dans le but de construire et de consolider la paix, après l'intervention militaire.

---

[141] JESSUP (Philip), "Should International Law recognize an intermediate Status between Peace and War ?", in *The American Journal of International Law*, 1954, pp. 98-ss.
[142] ROTERMUND (Manfred), *The Fog of Peace: Finding the End-State of Hostilities*, SSI, 1999.

A. Redéfinir les missions des Nations Unies, reconfigurer le concept de la paix

« *Pour être vraiment efficaces, les opérations de rétablissement et de maintien de la paix doivent également définir et étayer des structures propres à consolider la paix ainsi qu'à susciter confiance et tranquillité dans la population. En application d'accords sur la cessation de troubles civils, il peut s'agir notamment de désarmer les adversaires, de rétablir l'ordre, de recueillir les armes et éventuellement de les détruire, de rapatrier les réfugiés, de fournir un appui consultatif et une formation au personnel de sécurité, de surveiller des élections, de soutenir les efforts de protection des droits de l'homme, de réformer ou de renforcer les institutions gouvernementales, et de promouvoir des processus, formels ou informels, de participation politique* »[143].

La (re)construction de l'Etat en situation post-conflit, qui n'était pas prévue dans la Charte de l'Organisation des Nations Unies (ONU), est progressivement devenue depuis ces quinze dernières années, le premier enjeu de l'organisation internationale. L'ONU intervient de plus en plus au cœur de la fabrique sociale et politique des Etats à (re)construire, passant ainsi de missions initialement « statiques » (geler une situation conflictuelle) – c'est-à-dire du maintien de la paix pur, à des missions plus intrusives et constructives, voire transformatrices, puisqu'il s'agit de reconstruire des systèmes politiques et de réinventer le contrat social au sein des Etats ciblés. Une redéfinition des missions des Nations Unies passe inévitablement par une reconfiguration de la notion de paix :

« Il est une nouvelle modalité d'assistance technique dont l'ONU a l'obligation d'assurer la prestation lorsqu'elle le lui est demandée : elle consiste à ***soutenir la transformation des structures, à renforcer des capacités nationales déficientes, et à mettre en place de nouvelles institutions démocratiques****. L'intervention du système des Nations Unies dans ce domaine se justifie dans la mesure où l'on s'accorde à reconnaître que* ***la paix sociale est aussi importante que la paix stratégique ou politique****. Un rapport évident existe entre les pratiques démocratiques - telles que la primauté du droit et la transparente du processus de décisions – et* ***l'instauration d'une paix et d'une sécurité véritables dans un ordre politique nouveau et stable****. Ces composantes, qui sont celles d'une saine conduite des affaires publiques, doivent*

143 BOUTROS-GHALI (Boutros), *Un Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix*, 17 juin 1992.

être favorisées à tous les niveaux des communautés politiques, qu'elles soient internationales ou nationales ».[144]

Etat failli, Etat réhabilité

Depuis le début des années 1990, on assiste à une tendance de plus en plus visible à l'ONU d'intégrer en un triptyque les agendas de la démocratie, du développement et de la paix. L'*Agenda pour la Démocratisation*[145] de 1996 soulignait déjà l'importance des institutions démocratiques pour canaliser, prévenir les conflits et la récurrence des violences ; la très nette infiltration de l'impératif démocratique dans les résolutions adoptées par les Nations Unies, en atteste. Les évolutions de ces quinze dernières années ont ouvertement remis en cause la tenue à l'écart traditionnelle de l'ONU des affaires intérieures des Etats. L'adoption du principe de la « responsabilité de protéger », au 60ème sommet mondial des Nations Unies, à l'automne 2005, institutionnalise l'élargissement du « droit de regard » et du droit d'ingérence de la communauté internationale dans les affaires intérieures des Etats dits « faibles » ou « faillis » :

« *Quand une population souffre gravement des conséquences d'une guerre civile, d'une insurrection, de la répression exercée par l'État ou de l'échec de ses politiques, et* ***lorsque l'État en question n'est pas disposé ou apte à mettre un terme à ces souffrances ou à les éviter, la responsabilité internationale de protéger prend le pas sur le principe de non-intervention*** »[146].

En même temps, l'ONU n'a cessé de défendre l'Etat, de promouvoir l'institution étatique, seuls garants de la stabilité pour une paix durable. C'est tout le sens de son action en faveur de la construction de la paix dans des pays où l'Etat est défaillant (Sierre Leone, Somalie, RDC) et de la mise en place d'administrations transitoires au Kosovo et au Timor oriental. Dans tous ces pays, l'ONU s'est attachée à sauver ou réhabiliter l'Etat : le principe de souveraineté peut être contourné au nom de la reconstruction d'Etats et de la démocratie. Cette évolution du droit international coïncide avec la multiplication de conflits internes et l'effondrement des structures étatiques dans de nombreux Etats dans l'ère post-bipolaire, qui ont provoqué la

---

144 BOUTROS-GHALI (Boutros), *Un Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix*, 17 juin 1992.
145 BOUTROS-GHALI (Boutros), *Agenda pour la Démocratisation*, 1996.
146 Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *The Responsibility to Protect*, décembre 2001.

réapparition de « zones grises » sur la carte du monde, en créant ainsi une « demande » d'intervention par la communauté internationale pour (re)construire ces Etats politiquement. Dans ce contexte, les opérations de maintien de la paix deviennent un moyen privilégié d'intervention, c'est-à-dire la réponse la plus évidente aux défis posés par des conflits ouverts ne nécessitant pas une opération militaire de guerre.

La (re)construction étatique, entre nécessité et invention

Les opérations de paix onusiennes sont un nouvel instrument de sécurité « hors Charte », une invention onusienne : devant l'impossibilité de créer une force armée permanente, l'ONU se devait d'innover pour essayer de maintenir la paix et la sécurité internationales et de s'affirmer comme médiatrice ou intermédiaire indispensable dans ce domaine. Cette carence instrumentale, voire conceptuelle, de départ a conduit le Conseil de sécurité à « bricoler » les techniques existantes. Cette pratique a élargi le champ d'action du Conseil de sécurité et celui de la notion de menace à la paix. Elle a conduit l'ONU à remplir plusieurs rôles : celui de policier, de justicier par l'imposition de sanctions et de plus en plus celui de gardien de la paix par la construction de la paix. L'ONU devient progressivement une organisation tournée non plus vers le maintien de la paix mais vers le maintien de l'ordre. En décidant de s'attaquer à un large éventail de conflits internes, le Conseil de sécurité a été confronté à des hostilités d'une nature bien plus complexe que les différends interétatiques dont il avait une plus grande expérience. Les efforts déployés à l'échelon international pour apaiser et résoudre ces conflits exigent des « mandats complexes », autrement plus ambitieux que les modalités des opérations classiques de maintien de la paix.

Outre leur multiplication, c'est surtout la diversification des missions qui caractérise les nouvelles opérations. Au début de la décennie 1990, se sont multipliées les missions dites de « deuxième génération », qualifiées de multidimensionnelles, et qui impliquent les intervenants dans la restructuration de l'ordre politique interne. Elles intègrent une dimension politique plus évidente qu'auparavant. Les caractéristiques les plus frappantes des opérations de paix dites de « nouvelle génération », sont le rôle majeur et la grande diversité des composantes civiles et policières, comme ce fut le cas au début des années 1990, en Namibie, au Cambodge, en Ex-Yougoslavie, où l'ONU

remplissait déjà des tâches d'administration civile, d'assistance humanitaire et de surveillance des droits de l'homme[147].

Tout son rôle de maintien de la paix s'est peu à peu accompagné d'un rôle de (re)construction des infrastructures étatiques et de formation de la police locale. Les aspects normatifs prennent en effet de plus en plus d'importance dans les actions et les programmes de l'ONU : droit international, promotion de démocratie, renforcement de l'Etat de droit. « *La démocratie est devenue à la fois une raison d'intervenir et de se retirer (*exit strategy.) »[148] Ainsi, la fin de la guerre froide et tous ces éléments combinés, ont contraint les Nations Unies à redéfinir leur rôle, à s'engager dans ce que le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, a qualifié de « révolution silencieuse » de la bonne gouvernance[149] qu'il a définie dans son rapport de 1999:

« *Au moment où « l'ère de la démocratisation » est entrée dans une nouvelle phase,* ***l'Organisation est passée d'une stratégie d'assistance électorale pour adopter une approche plus large de la construction de la paix****. Les élections qui ont, dans le passé, servi de stratégie de sortie, sont maintenant considérées comme une opportunité pour la construction d'institutions et l'introduction de programmes de bonne gouvernance* »[150]. Il s'agit ainsi pour l'ONU de promouvoir la démocratie au-delà de l'assistance électorale, et de jouer un rôle fondamental dans le développement d'un nouveau régime politique, en désignant directement les nouvelles institutions politiques démocratiques. Il s'agit de « réinventer le gouvernement et ses capacités », impliquant une tâche d'ingénierie constitutionnelle, d'assistance parlementaire, de réforme judiciaire et de consolidation de la gouvernance locale ainsi que la réforme des forces de sécurité (RSS) et l'entraînement de la police civile[151].

147 Voir notamment : SMOUTS (Marie-Claude), *L'ONU et la guerre. La diplomatie en kaki*, (ed.), Complexe, 1994.
148 BADIE (Bertrand), *Un monde sans souveraineté,* Paris, Fayard, 1999.
149 ANNAN (Kofi), 'The Quiet Revolution,' *Global Governance,* vol. 4, 1998.
150 Nations Unies, *Report of the Secretary General on the Work of the Organisation*, p.13, para.109.
151 BERTRAM (Eva), 'Reinventing Governments: The Promise and Perils of United Nations Peacebuilding', *Journal of Conflict Resolution*, vol.39, no3, 1995.

Aujourd'hui, le Département des Opérations de maintien de la paix (DOMP) des Nations Unies classifie les activités de l'organisation en quatre catégories :

a. « Core Business » (« cœur de métier »)

- Créer un environnement de stabilité jusqu'à ce que l'Etat soit en mesure d'assumer cette responsabilité ;

- Aider à créer un consensus politique autour du processus de paix au niveau local, national et international ;

- Fournir le cadre politique de l'action des Nations Unies sur le terrain.

b. Activités « transversales » ou thématiques

- Protection des civils, sexospécificité, enfants associés au conflit armé, droits de l'homme.

c. Activités de consolidation de la paix

- Rétablissement du monopole de l'Etat sur la violence légitime ;

- Renforcement de l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme ;

- Soutien à la mise en place d'institutions politiques légitimes ;

- Promotion de la reconstruction économique et sociale.

d. Appui aux partenaires humanitaires et développementaux

L'ONU, au départ institution de paix, a dorénavant des tâches de gestion à remplir : ses missions ne sont plus fondées sur sa Charte, mais sur les besoins qui s'imposent à elle et auxquels les Etats restent indifférents ou sont incapables de fournir[152].

---

[152] ADAM (Roberts), KINGSBURY (Benedict), *United Nations, Divided World: The UN's Roles in International Relations*, Oxford: Clarendon, 1993.

B. Institutionnaliser les expériences de reconstruction post-conflit : un défi majeur pour l'ONU

Les missions onusiennes de (re)construction étatique ont compris en premier lieu, ce que l'on pourrait appeler des « travaux préparatoires » historiques qui ont fait évoluer, voire « basculer » la jurisprudence onusienne, procédant à une institutionnalisation progressive des méthodes et techniques de (re)construction étatique. La plus grande difficulté de l'ONU est d'institutionnaliser ses expériences sur le terrain, permettant aux *peacekeepers* de passer d'un type d'opération à l'autre avec l'expérience précédente comme référence. Ce « cercle vertueux » de retour d'expérience ou ce que le *Best Practices Section* du DOMP des Nations Unies, appelle le *institutional strengthening* (renforcement institutionnel), est résumé par le schéma suivant :

Institutional Strengthening



Source : Best Practices Section, Département des opérations de maintien de la paix, Nations Unies.

Ainsi, les « outils » utilisés au cours des premières opérations dites de reconstruction institutionnelle ou étatique, ont parfois été réemployés pour les opérations suivantes. Par exemple, les premières opérations onusiennes menées au début des années 1990 en Namibie, au Cambodge et au Mozambique, ont initié le processus de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR), encouragé la réconciliation politique, organisé des élections démocratiques et supervisé l'inauguration d'un nouveau gouvernement national. Toutes ces missions ont permis d'enclencher le cycle de retour d'expérience, mais n'ont pas permis jusqu'à ce jour, de le maîtriser pleinement. L'ONU a été régulièrement

impliquée dans des opérations de reconstruction d'Etats dans le cadre de la décolonisation, où le Conseil de tutelle a pleinement joué son rôle. L'exemple de l'ex-Congo belge (1960-61) est intéressant à retenir pour l'analyse : il s'agit de la première mission onusienne (ONUC) à inclure une composante civile et policière et un mandat incluant le maintien de l'ordre.

L'opération en Namibie (Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition, UNTAG), en 1989-90, à la fois la plus compliquée et la plus importante depuis l'ONUC, ouvre une ère nouvelle : l'ONU est désormais chargée de poser les fondements institutionnels d'Etats appelés à naître sur d'anciennes zones de conflit. Le secrétariat de l'ONU en fit une sorte de laboratoire et certaines méthodes furent ensuite transposées dans d'autres situations qui dépassent cette fois le cadre classique de la décolonisation. Il s'agit d'opérations au cours desquelles l'ONU n'exerce pas l'autorité provisoire, mais a pour tâche de contribuer à la réforme d'Etats fragmentés par la guerre civile, comme au Salvador, en Angola, au Mozambique.

En 1992, galvanisée par les objectifs ambitieux de *l'Agenda pour la paix*, énoncés par Boutros-Boutros Ghali, l'ONU instaure l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC) et renoue avec l'ambition de reconstruire un Etat, par remise en marche des institutions déjà existantes. Le Cambodge fut une des premières missions d'après-guerre froide où l'ONU assuma la responsabilité formelle de gouverner le pays et de l'assister dans sa transition du conflit à la paix et à la démocratie. Il y a eu un dédoublement des fonctions, selon un modèle bicéphale, avec un Conseil national suprême (CNS) dépositaire de la souveraineté nationale et qui devait déléguer tout pouvoir à la mission onusienne, pendant la phase de transition. Les difficultés d'organiser une administration transitoire au Cambodge s'expliquent par l'existence d'un gouvernement qui contrôlait déjà une grande partie du territoire et qui ne voulait pas céder à l'ONU une réelle autorité. L'ONU a eu la difficile tâche d'essayer d'exercer un contrôle intrusif sur un Etat souverain et centralisé pré-existant tout en préparant le Cambodge à des élections démocratiques. Le rôle de l'APRONUC était de surveiller et de superviser les structures administratives existantes aux niveaux national et local, plutôt que d'agir comme une « bureaucratie administrative »[153]. Toutefois, l'étendue de l'APRONUC et donc sa position dans le processus de règlement du conflit eu égard à la fois au CNS et au gouvernement de l'Etat du Cambodge, va demeurer l'objet de débats. A maints égards, la situation de l'ONU au Cambodge s'est répétée au Timor

[153] DOYLE (Michael),*Peacebuilding in Cambodia*, New York : IPA Policy Briefing Series, 1996.

oriental et au Kosovo : ces opérations de mise sous tutelle peuvent être considérées comme des versions « dures » de l'APRONUC.[154]

Au Mozambique (ONUMOZ, 1992-95), la priorité fut donnée au programme de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR), avec la création de trois Commissions chargées de le mettre en œuvre. A la lumière de l'expérience angolaise, où le groupe d'opposition UNITA avait rejeté les résultats des élections supervisées par l'ONU et replongé le pays dans la guerre civile, l'ONUMOZ décida que les élections seraient menées après que la démobilisation des parties en conflit soit bien entamée. Cette décision servira de jurisprudence pour les opérations suivantes.

Dans ces cas du début des années 1990, l'ONU devait faire face à la défaillance de l'ex-« tuteur » (l'Afrique du Sud pour la Namibie, l'URSS pour le Mozambique), en remettant en marche des institutions déjà existantes ; en même temps, l'ONU fut la découverte empirique du phénomène du *collapsed state* (Etat effondré) en Somalie pour la première fois. L'expérience somalienne puis le cas de la Bosnie-Herzégovine montrent que la reconstruction de l'Etat n'a jamais vraiment été l'objectif affiché des opérations menées par l'ONU, mais plutôt par défaut, par élargissement successif des mandats du pur maintien de la paix à des objectifs plus intrusifs de reconstruction politique. Il s'est souvent avéré que la stratégie de sortie et surtout la préservation de la stabilité après l'intervention onusienne, dépendaient de la capacité onusienne à mener des tâches de *state-building*. Celles-ci sont souvent la conséquence ou un instrument pour d'autres objectifs de l'intervention et rarement un objectif en soi, ce qui explique les improvisations, et le manque de préparation. Le *state-building* est devenu un enjeu onusien plus par accident que par volonté, en réponse à la complexité de la réalité sur le terrain.

Cette période aura des conséquences directes sur la forme que prendront les missions onusiennes, vers un retour à des tâches plus modestes ; la Somalie entraîne un revirement de la politique américaine, marquée par l'élaboration d'une directive présidentielle définissant de façon très restrictive les conditions des engagements américains au sein des *Peace Operations*. Le *Clinton Administrative Policy on Reforming Multilteral Peace operations* (PDD25, mai 1994) stipule qu'il faut développer une politique globale adaptée aux réalités de la période d'après-guerre froide :

- l'implication de l'ONU doit aller dans le sens des intérêts américains ;

---

[154] POULIGNY (Béatrice), *Ils nous avaient promis la paix : Opérations de l'ONU et populations locales*, Paris : Presses de Sciences Po, 2004.

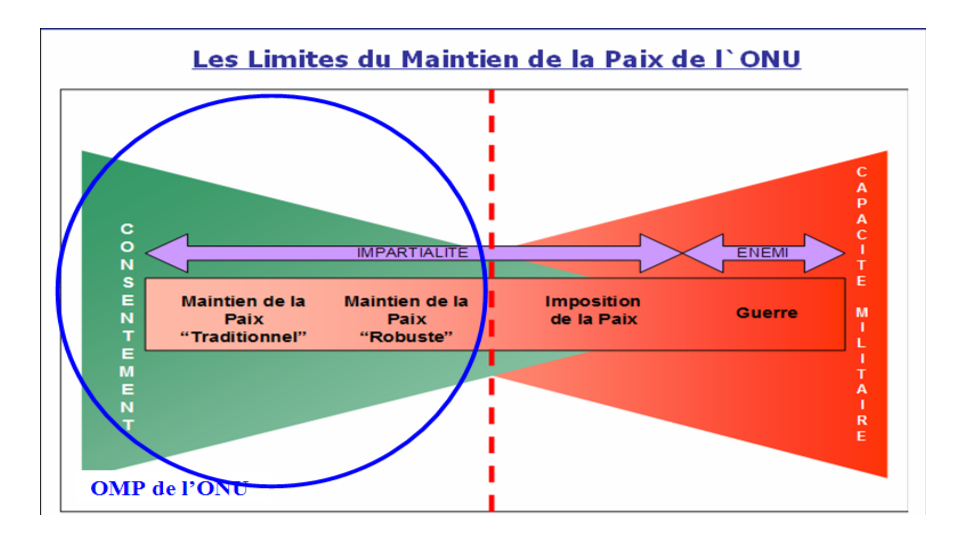
- les objectifs de l'opération doivent être clairs ;

- les moyens d'accomplir la mission doivent être appropriés et disponibles ;

- la durée estimée de l'opération est liée à la réalisation d'objectifs clairs et réalistes.

Le document aura un impact très net sur l'évolution générale des opérations de paix à partir de 1994. Le *Supplément à l'Agenda pour la paix* en 1995, revient à des objectifs plus modestes. L'ensemble des échecs en ex-Yougoslavie, Bosnie-Herzégovine, Somalie, Rwanda, a conduit les puissances occidentales à ne plus utiliser l'ONU que pour des opérations d'aide à la reconstruction et de stabilisation après la fin des conflits, en l'écartant de tout effort d'établissement de la paix et bien entendu d'intervention militaire.

A la fin des années 1990, l'ONU et ses Etats membres ont compris que l'opération de maintien de la paix n'est plus une fin en soi, mais le début d'un long processus de reconstruction d'une société en guerre. Il s'agit de faire en sorte qu'une paix durable s'installe après l'intervention.



Source : Best Practices Section, Département des opérations de maintien de la paix, Nations Unies.

L'administration transitoire assurée par l'ONU en Slavonie orientale de 1996 à 1998 et présentée comme l'opération onusienne de *state-building* la plus réussie, était la seule préparation récente pour le rôle que l'ONU allait jouer au Kosovo et au Timor oriental. A cet égard, la mission onusienne au Timor oriental était très similaire à celle menée en Slavonie orientale : l'ONU avait les pleins pouvoirs pour sécuriser et gouverner les deux territoires ; dans les deux cas, les territoires étaient de petite taille, facilitant la tâche de *state-building*.

Les « administrations civiles internationales transitoires » présentent un intérêt particulier, car leur pouvoir s'étend à tous les domaines d'activité que l'Etat ciblé ne parvient plus à exercer lui-même. En effet, au Kosovo et au Timor oriental, l'absence d'institutions locales a obligé l'ONU de prendre la responsabilité d'administrer le territoire. L'administration transitoire est une catégorie à part, à mi-chemin entre l'opération de paix complexe et la tutelle, qui ne se réfère pas à un chapitre particulier de la Charte et est gérée selon la taille de la mission par le Département des Affaires Politiques (DAP) ou le DOMP. L'administration transitoire est donc une innovation, une mesure *ad hoc* de plus prise par l'ONU confrontée au problème des Etats défaillants. En juin 1999, le Conseil de sécurité décide la mise sur pied d'une administration civile transitoire au Kosovo (MINUK) et trois mois plus tard, d'une mission similaire au Timor oriental. Par ce type d'opération, l'ONU est amenée à gérer un territoire pendant une période transitoire et à le remettre en état de fonctionner. L'ONU remplit toutes les fonctions d'un gouvernement : définir et appliquer les lois locales ou de nouvelles lois, désigner des fonctionnaires, mettre en place des services de douane, créer un système bancaire, attirer les investissements étrangers, créer des forces armées. L'ONU a dû ici, aussi improviser son déploiement et faire face à un certain nombre de carences en matière de police civile, d'expertise et de flexibilité budgétaire.

L'opération au Kosovo, souvent considérée comme la mission onusienne de *state-building* par excellence, est en réalité une opération hybride marquée par l'ambiguïté de son mandat : en effet, la communauté internationale prétend construire des institutions et installer la démocratie, tout en s'interdisant d'envisager l'indépendance finale du territoire. Cet exemple illustre l'absence d'une vision onusienne cohérente de re-fondation de l'Etat et du contrat social et l'explication est peut-être à rechercher dans la nature même du processus onusien de reconstruction de l'Etat.

Les changements sur le terrain avancent plus vite que la doctrine

Les opérations de (re)construction étatique se sont multipliées sans que soit véritablement défini le cadre doctrinal auquel elles doivent se référer. A défaut d'un cadre conceptuel, la formule classique de maintien de la paix, qui a été conçue pour faire face à des conflits internationaux, a donc été appliquée de plus en plus souvent à des conflits internes, ce qui créé un effet de décalage : la doctrine ne suit pas la réalité du changement de la conflictualité et des nouvelles missions onusiennes.

Béatrice Pouligny montre comment les OMP de la seconde génération ont fonctionné dans le cadre fictif du « maintien » de la paix, alors que leur mission était précisément de « construire », voire d'imposer la paix[155]. D'où l'improvisation et l'urgence qui caractérisent ces missions ; en même temps, Boutros Boutros-Ghali souligne un paradoxe : « *si le maintien de la paix a pu évoluer comme il l'a fait, c'est en grande partie parce qu'il n'est pas défini dans la Charte* ».

D'où aussi la confusion par exemple en Bosnie entre les chapitres VI et VII de la Charte des Nations Unies : les nouvelles missions empruntent des éléments au maintien de la paix, à l'imposition de la paix et à l'ingérence humanitaire, ce qui brouille la nature des missions, et la division des tâches entre civils et militaires impliqués dans les activités de *state-building*.

Les interlocuteurs civils et militaires interviewés au Siège des Nations Unis en juin 2007, ont tous souligné la résistance structurelle parmi les Etats membres des Nations Unies contre les opérations de trop grande envergure dites de *state-building* et leur réticence à planifier ces opérations, ce qui a encouragé l'approche *ad hoc* de ces missions. Les Etats ne parviennent pas à s'accorder sur la définition des « opérations de paix » ou à systématiser l'action de l'ONU dans ce domaine, préférant toujours l'approche empirique du cas par cas. S'ajoute à cela les querelles bureaucratiques internes : au Secrétariat général de l'ONU, la division du travail entre le département des Opérations de maintien de la paix et celui des Affaires politiques, reposant notamment sur une distinction abstraite entre « rétablissement » et « maintien » de la paix, d'une part, et « consolidation » de la paix, de l'autre, est à l'origine de quelques ratés célèbres (comme lors des premiers mois de l'administration de transition au Timor Leste.)

---

155 POULIGNY (Béatrice), *Ils nous avaient promis la paix : Opérations de l'ONU et populations locales*, Paris : Presses de Sciences Po, 2004.

Parce que les cadres conceptuels et institutionnels font défaut en matière d'opérations de paix, l'adaptation doctrinale et opérationnelle à ces opérations d'un genre nouveau fut empirique et sujette à de nombreuses controverses. Ce sont les opérations qui ont déterminé la réorientation théorique et pratique de l'ONU dans le domaine du maintien de la paix.

L'Agenda pour la paix (1992) et le *Rapport Brahimi* en 2000, prennent en compte ces évolutions : il s'agit désormais de définir une nouvelle « doctrine » pour ces opérations. Mais, malgré la tentative de codifier les *peace operations*, on voit bien que l'opération onusienne devient un concept hétérogène, mélangeant l'humanitaire, le militaire, l'électoral, l'administratif, le policier – un concept éclaté, caractérisé par de multiples opérations mal définies, faisant de ces opérations un type d'opération nouveau, *sui generis*.

La Commission pour la consolidation de la paix permettrait de mettre en œuvre la recommandation des « missions intégrées », en exerçant un contrôle global sur les fonctions politiques, d'assistance et de maintien de la paix des Nations Unies, formulée dans le *Rapport Brahimi*. La décision de créer cette Commission confirme le souhait d'appropriation onusienne des tâches dites de *state-building*.

Vers une « spécialisation » onusienne en reconstruction post-conflit

Depuis le 11 septembre 2001, l'ONU se trouve impliquée dans une nouvelle phase de construction internationalisée de l'Etat, sous l'impulsion des Etats-Unis qui font appel à l'ONU pour superviser la transition politique en Afghanistan et, dans une moindre mesure, en Irak.

En Afghanistan, l'ONU ne pratique qu'un rôle de coordination humanitaire et de soutien aux institutions nouvelles, essentiellement à Kaboul et dans sa région immédiate. L'objectif de la mission de l'ONU est de renforcer les capacités locales de gouvernance, en s'appuyant beaucoup moins sur la présence internationale et plus sur les Afghans : c'est le *light footprint approach* (empreinte légère). L'ONU s'écarte des mandats ambitieux appliqués au Kosovo et au Timor oriental (*robust peacekeeping*), pour revenir à des missions d'assistance sur le modèle de celles des années 1990, pour aider au développement de la gouvernance dans une société post-conflit. Mais en même temps, la mission onusienne en Afghanistan était étroitement liée à l'autorité transitoire afghane dans le processus politique, suivant le modèle cambodgien du début des années 1990. En Irak, le contrôle américain du processus politique

n'a pas permis de reproduire le même schéma. Ainsi, aux côtés d'opérations multinationales, l'ONU développe des missions politiques aux ambitions et aux moyens beaucoup plus réduits.

Il faut rappeler que dès la fin de la guerre froide, le rôle de l'ONU a été volontairement limité, par les grandes puissances, à des interventions *a posteriori*, des opérations de stabilisation des cessez-le-feu dites de maintien de la paix. Les rôles en matière de rétablissement de la paix (*peace making*) et de maintien de la paix (*peacekeeping*) ont continué à être soigneusement distingués.

Il est impossible de comprendre le rôle joué par l'ONU depuis la fin de la guerre froide en matière de reconstruction étatique sans tenir compte de la philosophie adoptée dans ce domaine par les grandes puissances, sous la houlette des Etats-Unis. Elle reflète le réalisme le plus traditionnel : la responsabilité des interventions militaires éventuelles sera exclusivement de la compétence des Etats-Unis ou de l'alliance atlantique ; l'ONU effectuera surtout des interventions post-conflictuelles, et éventuellement sera chargée d'une sorte de « tutelle » sur les pays épuisés par les conflits que l'on n'avait pu arrêter.

Les Etats-Unis ont voulu écarter l'ONU le plus possible des opérations militaires (à l'image de l'opération « Tempête de désert » de janvier 1991) et l'ONU devait légitimer l'action envisagée par les Etats-Unis. La base juridique que donnaient les résolutions de l'ONU à ces opérations était indiscutable. L'action de l'ONU au Kosovo est significative de l'évolution de l'ONU dans le domaine du maintien de la paix : un volet sécurité mis en œuvre par certains Etats membres ou organisations régionales, l'ONU gérant le volet policier et civil. Le refus des Américains de voir des casques bleus se déployer au Kosovo a été catégorique. Le recours à l'OTAN sans autorisation formelle du Conseil de sécurité est une manière de contourner l'ONU. Le schéma suivi au Kosovo est le même que celui opéré en Haïti, en Bosnie et au Timor oriental. Après une opération militaire conduite soit par un Etat leader (les Etats-Unis à Haïti, l'Australie au Timor Oriental), soit par une organisation régionale (l'OTAN en Bosnie), l'ONU prend le relais en mettant en place des missions de police ou une administration provisoire.

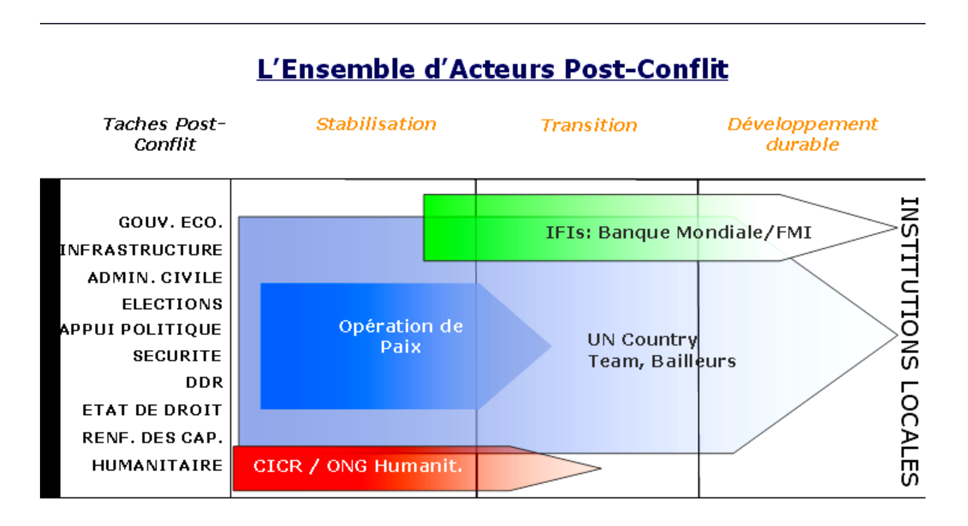
L'ONU a ainsi changé de nature, arrivant sur le terrain après une intervention militaire, pour y remplacer des institutions défaillantes et avec pour mission de maintenir l'ordre ou d'exercer la tutelle d'Etats en panne. Si les opérations de maintien de la paix ont pris cette forme et ont comporté ces caractéristiques, on peut se demander si l'ONU n'a pas trouvé dans le *state-building* un rôle à sa mesure et à ce que les Etats voulaient bien lui laisser faire.

Dag Hammarskjold avait compris qu'un rôle pertinent de l'ONU se situait non à la place des Etats, mais à leurs côtés et en complément : les Etats sont guidés par l'urgence, le court terme ; l'ONU doit alors agir sur le long terme pour compenser l'action des Etats dans ce domaine. L'ONU a, plus que les Etats, un rôle d'arbitre, de stabilisateur et de régulateur au sein du système international.

Pourtant, on se trouve confronté à un réel paradoxe : si les grandes puissances semblent réserver à l'ONU les tâches de reconstruction post-conflit, voire la tutelle de fait des territoires, elles ne la dotent pas pour autant des moyens nécessaires : disponibilité des troupes entraînées et équipées, moyens d'assurer leur sécurité, capacité de s'investir dans des opérations de long terme pour la reconstruction des pays. L'explication de cette contradiction dans laquelle se trouve l'ONU, réside dans la variable de l'efficacité/ capacités prêtées par les Etats membres : quelle efficacité donne-t-on à l'ONU pour assurer ces tâches de *state-building* ?

C. Les acteurs de la reconstruction de l'Etat post-conflit : le rôle des militaires

Résoudre le « Post-Conflit Reconstruction Gap » :



Source : Best Practices Section, Département des opérations de maintien de la paix, Nations Unies.

Comme en atteste ce schéma du DOMP des Nations Unies, représentant les acteurs post-conflit, le rôle des militaires n'est pas mentionné, car l'intervention militaire et les tâches de reconstruction post-conflit ont toujours été conceptualisées, planifiées et opérées séparément, de façon *séquentielle* : la première conduite par les militaires exclusivement et ouvrant trois nouvelles phases, celle de la stabilisation, de la transition et du développement durable, menées par un éventail d'acteurs civils variés pour assurer la paix durable.

Le principe du *first in, first out* (premiers entrés, premiers sortis), a souvent conduit les militaires à quitter le théâtre d'opération trop tôt, avant même que les autres types d'acteurs aient eu le temps d'être pleinement déployés et bien que les autorités et les forces locales de sécurité n'aient pas la capacité d'assurer la sécurité du pays. Cette préparation en amont du transfert d'autorité entre militaires et civils, une fois la situation stabilisée, a participé à une conceptualisation chez les civils de la projection de forces comme un va-et-vient. La plupart des missions des Nations Unies ont ainsi été marquées par ce que le Département des opérations de maintien de la paix a appelé le *reconstruction gap* ou le « vide » qui caractérise souvent la période de transition immédiate après l'intervention militaire. Or, les premiers mois qui succèdent la fin des opérations militaires sont déterminants pour la phase de stabilisation.

Pourtant, la complexité des conflits actuels, avec notamment, le développement des réactions asymétriques à tout ce qui est perçu comme une occupation, ne permet pas d'en préjuger un dénouement rapide : l'actualité confirme régulièrement la nécessité de maintenir l'engagement des militaires sur les théâtres d'opérations concernés par une intervention extérieure. L'Irak en constitue à cet égard une illustration exemplaire.

Afin de surmonter ces difficultés, le DOMP des Nations Unies et sa Division militaire, mettent l'accent sur la nécessité de planifier les opérations avec l'ensemble des acteurs intervenant dans les différentes phases : intervention, stabilisation et normalisation. C'est ce qu'ils appellent le *Joint planning* ou la planification combinée, regroupant militaires, civils, ONGs, agences de développement, bailleurs de fonds, etc. L'action doit être concertée, le plan d'intervention global, pour éviter le défaut de coopération, par exemple, entre l'Union européenne et l'ONU en République démocratique du Congo, dans les domaines de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) et de la réforme du secteur de sécurité (RSS). Or le *Joint planning* est très difficile à mettre en pratique, en raison de la divergence souvent importante entre les agendas et les intérêts des acteurs intervenant, et qui ne s'avèrent pas toujours

conciliables, à l'image de la relation parfois conflictuelle entre militaires et humanitaires.

Or, *« la phase de stabilisation dépend pour une large mesure d'une préparation qui, associant les multiples acteurs, débute dès la conception de l'opération et permet de réussir la transition d'une phase à l'autre, car celle-ci oriente profondément la suite du conflit »*[156]. Les opérations de paix complexes déployées par les Nations Unies, comptent trois types de personnels : militaire, civil et de police. Leurs activités de maintien et de consolidation de la paix sont extrêmement diversifiées : activités de DDRRR (désarmement, démobilisation, rapatriement, réinstallation et réintégration), de développement économique, de défense et de promotion des droits de l'homme, de soutien aux activités d'aide humanitaire et d'instauration de la démocratie et du dialogue politique. En plus du personnel de la mission de l'ONU, de nombreuses organisations rattachées ou non au système des Nations Unies sont présentes sur le terrain. Leur mandat peut se confondre avec certaines des missions de l'opération de paix. Une coordination étendue est nécessaire, non seulement entre les équipes de l'ONU, donc, mais aussi avec les autres organismes sur place. Ils doivent poursuivre les mêmes objectifs à long terme et connaître les priorités de chacun.

Il s'agit donc de repenser la conception séquentielle des trois phases intervention, stabilisation et normalisation, et de prendre en compte la *coordination* des tâches militaires et civiles qui se chevauchent et qui doivent donc se *synchroniser*. Les tâches militaires et civiles ne peuvent plus être considérées et élaborées de façon séquentielle.

D'où l'importance du concept de « **mission intégrée** » notamment développée par le *Rapport Brahimi,* et qui fait participer tous les acteurs du maintien de la paix, de la consolidation de la paix et de l'action humanitaire au processus de planification et au suivi de la mission, pour assurer la mise en œuvre **d'une stratégie globale pour la transition de la guerre à la paix**. Dans cette optique, quelques changements ont déjà été mis en oeuvre au sein du DOMP, et notamment la réorganisation de quatre domaines : la planification militaire, la formation et l'évaluation, le personnel militaire et les opérations militaires.

En effet, *« l'action militaire demeure indispensable mais elle n'est plus suffisante ; elle doit s'intégrer dans une manœuvre globale seule en mesure de produire finalement l'effet politique recherché. En effet si, en situation de chaos et de déchaînement de violence, seuls des militaires peuvent tout à la fois rétablir la sécurité et assister les populations, leur action trouve*

[156] Armée de Terre, *Les forces terrestres dans les conflits aujourd'hui et demain*, Paris : Economica, 2007.

rapidement ses limites lorsqu'elle n'est pas accompagnée dans la durée d'une politique générale permettant le retour à la normalité »[157]. L'objectif est de faire en sorte que tous les partenaires travaillent en étroite coopération et de manière coordonnée.

Une telle mission comprend quatre niveaux d'intégration :

1- au sein du Département des opérations de maintien de la paix pour la planification des missions et leur suivi ;

2- entre le Département des opérations de maintien de la paix et la mission une fois déployée ;

3- entre les différentes composantes, militaires, civiles et de police, de la mission de paix sur le terrain ;

4- entre la mission de paix et les autres institutions du système onusien présentes sur le terrain, ainsi que les autres organisations gouvernementales, non-gouvernementales ou locales.

Le *Rapport Brahimi* a notamment recommandé la création d' « équipes spéciales intégrées » (IMTF), mises en place dès la phase de planification et maintenue, éventuellement sous une forme plus réduite, pour assurer un soutien efficace à la mission déployée sur le terrain. Le DOMP a déjà constitué trois équipes spéciales intégrées (IMTF) pour l'Afghanistan, le Timor oriental et la République démocratique du Congo. Ces équipes sont une *« entité unique qui rassemble tous les personnels d'appui et tous les experts nécessaires, détachés de divers services du Siège correspondant à toutes les fonctions des missions* »[158]. Un rôle purement consultatif ne suffit plus. Le *Rapport Brahimi* insiste surtout sur la nécessité de rendre ces équipes spéciales intégrées compétentes pour prendre des décisions relatives à la planification de la mission.

La constitution de ces équipes permettent une meilleure coordination au sein même du DOMP (Bureau des opérations, Division du personnel militaire et de la police civile, Bureau d'appui aux missions), mais aussi avec les autres départements de l'ONU, les Agences, Fonds et Programmes des Nations Unies (Programme alimentaire mondial, UNICEF, Programme des Nations Unies pour le développement, Organisation mondiale de la santé...) et les pays fournisseurs de contingents. À ce jour, plusieurs missions ont fait l'expérience

---

157 Armée de Terre, *Les forces terrestres dans les conflits aujourd'hui et demain*, Paris: Economica, 2007.
158 « *Rapport Brahimi », Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de la paix de l'Organisation des Nations Unies,* 2000.

de l'intégration, avec des résultats plus ou moins positifs : l'UNAMSIL au Sierra Leone est un bon exemple.

L'implication des militaires en matière de reconstruction post-conflit

Les campagnes militaires et celles de (re)construction de l'Etat ne peuvent plus s'exécuter en parallèle. Elles doivent désormais faire partie d'un plan d'ensemble, global. La synchronisation des modes d'action suivant est un défi de taille : militaire, diplomatique, humanitaire, socio-économique, judiciaire.

Le séjour d'enquête mené au Siège de l'ONU de juin à septembre 2006 dans le cadre d'une mission au sein du *Best Practices Section* du Département des Opérations de maintien de la paix à l'ONU et les entretiens menés auprès des responsables militaires aux Nations Unies et en particulier à la Division militaire du DOMP en juin 2007, ont permis de dégager plusieurs principes et évolutions relatives au rôle des militaires dans les tâches de reconstruction post-conflit. Tout d'abord, une reconnaissance unanime que les militaires ne peuvent produire l'état final et qu'ils ne peuvent que *créer les conditions propices à la construction de la paix* : « *Les militaires ont pour objectif de créer un environnement stable et sécurisé et si les civils demandent l'aide des militaires, alors nous, les militaires, sommes prêts à participer à des tâches de reconstruction qui ne sont pas initialement notre responsabilité* »[159].

Le chef de la direction planification militaire du DOMP des Nations Unies, le Colonel Ian Sinclair, a reconnu que la reconstruction post-conflit ne fait pas partie du champ de compétence des militaires et que « *ce n'est pas leur travail, mais qu'ils sont de plus en plus appelés à réaliser ces tâches* ». Il faut distinguer les fonctions primaires des militaires de leurs fonctions de soutien. Là où les militaires se voient intervenir est dans la phase initiale de la reconstruction post-conflit uniquement, celle qui suit immédiatement l'intervention militaire. Leur présence et les tâches urgentes de reconstruction qu'ils entreprennent durant cette courte période, permet d'éviter le fameux « vide » post-conflictuel qui caractérise souvent la phase qui suit immédiatement la fin de l'intervention militaire, en attendant que le personnel civil arrive et soit suffisamment important pour prendre le relais des militaires.

---

[159] Interview avec le Colonel Ian Sinclair, chef de la direction planification de la Division militaire du DOMP des Nations Unies, New York, juin 2007.

En plus de maintenir la paix et la sécurité, les militaires sont de plus en plus impliqués dans l'appui au processus politique, dans la réforme du système judiciaire, dans l'entraînement des forces de maintien de l'ordre et dans le désarmement des factions belligérantes. Le DOMP des Nations Unies attribue à la sécurisation militaire un rôle de soutien de la reconstruction civile. Elle doit créer les bases nécessaires pour la reconstruction civile, c'est-à-dire instaurer la sécurité sur le terrain et la garantir, tant que les organes de sécurité locaux ne sont pas en mesure de le faire par eux-mêmes. Le principe de *first in, first out*, est complètement remis en cause aujourd'hui et la présence des militaires en situation post-conflit, est davantage envisagée sur le long terme, afin d'éviter la récurrence des tensions et conflits et permettre ainsi de faire progresser l'effort de reconstruction.

Au Libéria, par exemple, les militaires de formation ingénieurs, ont été directement impliqués dans la construction de routes, répondant à un besoin urgent de reconstruction d'infrastructures. Le défaut de capacité civile pour effectuer ces tâches rapidement, a justifié ce transfert de responsabilités aux militaires. Autre exemple : au Kosovo, en 1999, des militaires de formation ingénieurs au sein de la KFOR ont participé aux côtés de civils dans le rétablissement de l'électricité.

La plupart des responsables militaires interviewés au DOMP des Nations Unies ont reconnu l'utilité, voire le rôle indispensable des militaires pour mettre en place immédiatement après l'intervention, des *quick impact projects* : il s'agit de missions à court terme dont les résultats sont visibles rapidement. Ces *quick impact projects* jouent un rôle très important, car ils doivent montrer à la population locale que la reconstruction progresse, par exemple grâce à la réparation et la construction d'infrastructures de base, la mise en place d'équipements de service public, la distribution d'eau et la construction de latrines, l'amélioration et l'assainissement de l'environnement, la mise en œuvre de campagnes d'éducation civique ainsi que d'activités génératrices de revenus. Militaires et organisations humanitaires internationales coopèrent étroitement sur ces missions. Tous ces projets sont des facteurs d'incitation à la paix (*incentives for peace*) et de retour à la normale. L'objectif est de répondre aux besoins les plus urgents. Ces projets sont aussi destinés à accroître la confiance de la population locale envers les soldats, l'action de ces derniers devenant plus efficace et plus crédible, ce qui s'avère bénéfique pour leur sécurité.

D. Reconstruction de l'Etat, DDR et RSS

En matière de reconstruction de l'Etat, les forces terrestres se voient souvent confier des missions d'appui aux élections comportant des volets très différents : soutien logistique, appui à la liberté de circulation, mise en place de matériel électoral, protection des personnes (électeurs, candidats, personnel international de vérification), protection des bureaux de vote. Ces missions peuvent être réalisées de manière autonome ou en appui aux forces de défense et de sécurité locales, si elles existent, et ont les moyens humains et matériels de les assurer.

De même, la Division militaire du DOMP reconnaît aux militaires un rôle prépondérant dans toutes les tâches afférentes au processus de DDR, et en particulier celles du premier « D » de DDR, le désarmement. C'est dans cette phase que la participation des militaires est la plus importante, la plus visible, la plus risquée aussi (collecte des armes, destruction ou convoyage, gestion des stocks). Certains militaires au Siège des Nations Unies estiment qu'une fois l'intervention militaire terminée, c'est la police ou une force de gendarmerie qui devrait gérer la phase de désarmement : son rôle est considéré de plus en plus indispensable et parfois mieux adapté.

En effet, le DDR a comme but final d'assurer la reconstruction sociale et économique des ex-combattants afin qu'ils redeviennent des parties prenantes au processus de développement de leur pays. Les militaires doivent y être impliqués dès la conception du processus pour l'évaluation des moyens militaires nécessaires et pour préciser leur emploi. Les missions sont multiples : sécurisation du dispositif, renseignement (sur les groupes armés, sur les armements), soutien des éléments participant au DDR. Dans la phase de démobilisation, les militaires peuvent être mis à contribution pour enregistrer les ex-combattants, établir leur profil, ceux-ci pouvant le cas échéant être intégrés aux forces de défense et de sécurité locales restructurées ou en passe de l'être. Aux Nations Unies, la démobilisation et la réintégration des anciens combattants sont considérées par les Nations Unies, comme des tâches à réaliser en partenariat avec des experts civils pour compléter l'approche militaire par une approche plus socio-économique du processus de DDR, notamment pour le processus, sur le plus long terme, de réintégration. Les militaires ont pour fonction de venir en soutien aux civils en assurant la sécurité de la mission, afin qu'elle se déroule dans les meilleures conditions. Or, dans des contextes d'insécurité intense, les militaires se voient souvent intervenir à chaque étape du processus de DDR, comme c'est le cas en Afghanistan par exemple.

La réforme du secteur sécuritaire (RSS) est un domaine très vaste, qui n'implique pas uniquement les militaires mais une variété d'autres acteurs aussi : la police, les organismes paramilitaires, les services spéciaux, la justice, impliquant les Nations unies (PNUD, PAM,UNICEF), l'UE, les organisation régionales et sous-régionales (UA, CEDEAO,CEEAC ….), Etats membres des NU et leurs ambassades, Banque mondiale, ONG, certains groupes privés, etc. Cette diversité d'acteurs répond au large éventail de tâches à réaliser en matière de RSS : audit et conseil pour la restructuration des forces, soutien aux centres de sélection, de brassage ou de formation. La RSS est, dans la perspective onusienne, considérée comme une stratégie de sortie des Etats faibles : tant que la police et l'armée locales ne sont pas capables d'assurer la sécurité de leur pays, la mission des Nations Unies ne pourra pas quitter le terrain. Le cas du Timor oriental est souvent présenté comme un exemple de RSS mal menée : les Nations Unies sont parties trop tôt après les élections, et la RSS a abouti à la création de deux bataillons de forces timoraises, est-timoraire et ouest-timoraise, et non une armée homogène qui aurait pu contribuer à la pacification des rapports sociaux. Au contraire, ces deux armées séparées ont été un facteur important de la récurrence de tensions conflictuelles dans le pays.

Tous les militaires interrogés aux Nations Unies ont souligné que la RSS ne devrait pas être menée par les militaires déjà impliqués dans les opérations de maintien de la paix, comme ce fut le cas des Britanniques en Sierra Leone ou des Français en Côte d'Ivoire : « *les militaires ne peuvent pas à la fois maintenir la paix et être l'instrument du développement de l'armée locale : dans un contexte politique instable où les forces de maintien de la paix continuent parfois à protéger certaines minorités contre d'autres, la formation de l'armée peut être perçue par la population locale comme un appui à une faction ou à la nouvelle élite politique en particulier. Le processus de RSS présente des risques et si le contexte politique ne s'y prête pas, il peut rapidement brouiller les rapports entre la force de maintien de la paix et la population locale. La RSS implique le respect du principe de non-alignement avec une faction ou une communauté en particulier* »[160]. D'où la nécessité pour les militaires de porter une attention toute particulière au brassage de l'armée en construction.

Une des difficultés récurrentes rencontrées par les militaires déployés dans le cadre de missions onusiennes, est la coordination des différents types d'intervenants dotés de méthodes de travail et règles d'engagement différentes de celles des militaires. Le DOMP a avancé l'idée de réunions pré-interventions avec l'ensemble des acteurs intervenants et qui permettraient de partager leur

---

160 Interview avec le Colonel Fergus BUSHELL, Officier de Liaison pour l'Union Européenne auprès des Nations Unies, New York, juin 2007.

approche de telle ou telle crise, ce que chaque intervenant a l'intention de faire une fois sur le terrain, comment, avec qui. Les militaires en mission aux Nations Unies ont notamment souligné la nécessité de capitaliser davantage sur les avantages comparatifs des ONGs qui peuvent parfois apporter des informations utiles sur le contexte politique, économique et social dans lequel ils interviennent, que résume l'expression de *local awareness* (connaissance du terrain).

Enfin, certains responsables militaires aux Nations Unies ont souligné le problème du décalage entre les deux niveaux d'analyse, au Siège des Nations Unies et celui du terrain, notamment en matière de DDR / RSS. Le concept développé au Siège est souvent déconnecté de la réalité du terrain. Haïti est un bon exemple de l'aspect « trop conceptuel » des processus DDR / RSS, qui ne fait pas sens au personnel déployé sur le terrain. D'une part, il est nécessaire d'élaborer un plan réaliste qui tienne compte de la réalité du terrain, d'autre part, il faut faire remonter la réalité du terrain vers le Siège, en signalant par exemple que les troupes locales sont mal brassées et risquent de déclencher un nouveau conflit. Afin d'améliorer les conditions de la participation des militaires dans les contextes post-conflit, le *Rapport Brahimi* a mis en évidence leurs besoins pour une action plus efficace :

1- un mandat clair

2- des directions politiques claires

3- des moyens compatibles avec la finalité recherchée

4- une planification conjointe, militaire et politique

5- un renseignement musclé

6- des règles d'engagement musclées

auxquels il faut ajouter deux autres conditions :

7- un état final clair

8- une unité d'efforts avec les autres acteurs intervenants (ONG, secteur privé, etc.)

Le recours des Nations Unies aux sociétés militaires privées

Les sociétés militaires privées participent aussi activement dans ces tâches de DDR/RSS, à l'image de Dyn Corp au Libéria. En effet, les missions onusiennes de reconstruction étatique souffrent d'un décalage chronique entre d'une part, les tâches à réaliser sur le terrain et d'autre part, le profil du personnel civil déployé. Les missions regorgent de « généralistes » capables d'intervenir dans différents domaines de façon superficielle, alors qu'il faudrait davantage de « spécialistes » pour mettre à profit leur expertise en matière de reconstruction post-conflit : réforme de l'administration publique, refonte du système sanitaire, formation de juristes, etc.

A défaut de ce type de profils, soit les militaires remplissent des tâches en dehors de leur sphère de compétences par défaut, soit les Nations Unies ou plutôt la « nation-cadre » qui dirige militairement la mission, a recours à ses propres règles d'engagement militaire, soit des sociétés militaires privées (SMP) proposent désormais leurs services et interviennent de plus en plus fréquemment dans le cadre de missions onusiennes. En effet, les Nations Unies ont toujours plus de difficulté à former les contingents nécessaires à la réalisation de ses mandats. La privatisation du maintien de la paix s'est donc affirmée au cours de ces dernières années et connaît un avenir prometteur. Il s'agit essentiellement de l'externalisation des tâches non combattantes des militaires, de logistique et de soutien annexe au combat : conseil en matière d'équipement, de restructuration de forces armées ou d'opérations militaires ; entraînement, y compris au combat ; support logistique - à la fois pour les opérations humanitaires, mais également dans le soutien aux troupes ; pourvoi en personnel dans des rôles de surveillance et enfin déminage ; évaluation des risques ; sensibilisation et la formation du personnel aux questions de sécurité ; le conseil en cas de crise (kidnapping par exemple) ; la fourniture de gardes pour la protection des locaux, des entrepôts et des résidences du personnel et le soutien logistique[161].

En 1994, Kofi Annan, alors secrétaire général adjoint des Nations Unies, chargé des opérations de paix, avait envisagé d'engager une société militaire privée (SMP) pour intervenir au Rwanda. Quelques années plus tard, certaines sociétés militaires privées ont servi dans le contexte d'opérations de paix : Pacific A&E dans le cadre de la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, Armor Group, filiale britannique de Armor Holdings (US) dans la prise en charge de la sécurité du personnel de l'UNICEF au Pakistan et en Afghanistan. Des agences des Nations Unies (UNICEF) et des ONG (Care, PAM, Croix-

---

[161] CHAPLEAU (Philippe), "Privatiser la paix?", *Politique internationale*, n ° 103, printemps 2004.

Rouge et Croissant-Rouge) ont eu recours aux services de DSL/ArmorGroup en Angola ou au Kosovo pour assurer la sécurité des soldats de la paix et le déminage humanitaire, ou encore de DynCorp, MPRI et Sandline pour sécuriser des sites en Afrique, en Amérique du Sud et au Moyen-Orient.

Parfois les sociétés militaires privées participent directement à la (re)construction de l'Etat, à l'image de la SMP américaine ArmorGroup qui participe à la démobilisation des combattants. Des contrats sont exécutés pour la Croix-Rouge, Care ou encore Caritas au Kosovo, en Bosnie et en RDC.

Le recours banalisé à ces sociétés militaires privées remet en cause la crédibilité des Casques bleus onusiens et la question de la responsabilité: si toute irrégularité commise par des Casques bleus relève de la responsabilité de leur gouvernement, qui sera responsable des éventuelles « bavures » commises par les employés de SMP? Egalement, des SMP ont déjà profité de leur participation à des opérations de maintien de la paix pour s'accaparer une partie des ressources économiques locales, en particulier en Afrique (concessions minières en Sierra Leone et pétrolières en Angola et Congo-Brazzaville). Même si la plupart des sociétés militaires privées se sont dotées de codes de conduite, toutes ces questions restent en suspens. Or, face à la détérioration des capacités militaires de l'ONU et au défaut de volonté politique des grandes puissances, les Nations Unies considèrent les SMP comme un instrument non négligeable du maintien de la paix, à condition que leurs actions soient régulées et contrôlées[162].

« Le monde entre dans une ère où la force militaire cessera d'être la prérogative des Etats et où les sociétés militaires privées joueront un rôle légitime. Ces entreprises sont-elles suffisamment puissantes, crédibles et respectables pour que les Nations unies fassent appel à elles lorsqu'il s'agira de répondre aux situations de crise ? Toute la question est là. Ce qui est sûr, en tout cas, c'est que, si elles réussissent à convaincre de leur impartialité – « *l'arme la plus puissante des Casques bleus* », selon l'ONU - et à démontrer leurs capacités opérationnelles, les sociétés militaires privées, ces véritables armées non gouvernementales (ANG), pourraient bien s'imposer sur le marché du maintien de la paix. Aux Nations unies, donc, de ne pas être prises de vitesse par des Etats prompts à privatiser leur défense et prêts à confier l'exécution de leur politique étrangère à des entrepreneurs de guerre. A l'ONU de prendre

[162] Un groupe de travail a été mis en place en novembre 2003 par le secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, pour étudier un possible recours à des sociétés militaires privées. Des propositions ont été faites par des groupes privés dont *l'International Peace Operations Association* et le *Global Security Partnership Project.*

l'initiative et de prouver que des soldats privés sous le Casque bleu ont de l'avenir »[163].

Parallèlement, si l'ONU s'approprie de plus en plus la lourde tâche de reconstruction étatique, cette dernière se trouve souvent partagée ou déléguée à d'autres acteurs, favorisant la « gestion de proximité » des crises : en 2003, l'OTAN déjà présente en Bosnie et au Kosovo, a étendu son champ d'action à l'Afghanistan ; l'UE a repris l'opération de police de l'ONU en Bosnie et assisté la mission de l'ONU en République démocratique du Congo. Elle se trouve de plus en plus en concurrence avec d'autres institutions multilatérales, lui faisant perdre le monopole de la tâche de reconstruction étatique, qu'elle a tenté d'acquérir au cours de ces quinze dernières années. Les Etats-Unis aussi développent des capacités militaires et civiles de reconstruction et de stabilisation post-conflit, pour répondre aux défis posés par les deux derniers terrains sur lesquels ils interviennent : l'Afghanistan et l'Irak.

Conclusions

Alors que le métier militaire est traditionnellement considéré comme le métier des armes, c'est-à-dire celui de la guerre et de la préparation à la guerre, on observe aujourd'hui un net brouillage de la frontière entre le « militaire » d'une part, le « civil », le « policier » ou même le « politique », d'autre part. La question de la participation des militaires à la « reconstruction d'Etat » s'inscrit dans ce cadre. Il est vrai que, comme nous venons de le voir, on peut trouver de nombreux précédents historiques à la participation des militaires de pays à tradition libérale dans des processus politiques, notamment dans les contextes coloniaux, le maintien de la paix ou les gouvernements d'occupation militaire[164].

Cela n'empêche que la sociologie historique de l'Etat a mis en évidence dans la « sphère occidentale » un processus progressif et général - s'étendant sur plusieurs siècles - de différenciation du « pouvoir civil » et du « pouvoir guerrier » que la question du rôle des militaires dans la (re)construction politique a aujourd'hui tendance à déstabiliser. Bien entendu rien ne permet d'extrapoler les tendances de ces dernières décennies dans le futur. Cependant on peut souligner que le véritable enjeu de ces évolutions - enjeu qui pose des

---

163 CHAPLEAU (Philippe), "Privatiser la paix?", *Politique internationale*, n ° 103, printemps 2004.
164 STRACHAN (Hew) *The Politics of the British Army*, Oxford: Oxford University Press, 1997.

questions très pratiques - est de savoir si l'engagement militaire dans la « reconstruction d'Etat » en Opex renforce la dynamique de militarisation des rapports sociaux dans des contextes post-conflictuels ou si, au contraire, il faut y voir une transformation d'une forme de socialisation militaire jusque-là centrée sur la figure du guerrier.

Dès lors, schématiquement et certainement de manière abusive, on aurait tendance à vouloir opposer une conception de la « reconstruction d'Etat » dans laquelle celle-ci serait soumise aux objectifs stratégiques d'une guerre anti-subversive ou anti-insurrectionnelle d'une part, à une conception onusienne du concours des militaires à la régulation politique des conflits, d'autre part. Cependant, la réalité est bien plus complexe. En effet, l'identification des militaires à la guerre - guerre d'ailleurs de plus en plus difficile à définir - ne va pas (plus ?) de soi.

Certainement les enjeux contemporains de la « reconstruction d'Etat » en Opex sont bien trop complexes pour qu'une implication militaire puisse se satisfaire d'une simple logique d'adaptation de savoir-faire relatifs à la guerre conventionnelle. L'histoire de la contre-insurrection américaine jusque dans les années 1980 montre en effet comment une logique fondée sur l'adage « qui peut le plus peut le moins » a conduit à créer un « gouffre » entre un discours sur le *nation building* et les *hearts and minds* d'une part, et des pratiques essentiellement fondées sur la contre-guérilla d'autre part. Il faut alors soit réduire ce « gouffre », soit s'abstenir d'engager les forces armées dans des domaines de compétence traditionnellement considérés comme civils. Dans le premier cas de figure - qui est celui sur lequel porte la présente étude et que la majorité des Etats « occidentaux » semble avoir choisi - deux options se présentent. La première, à l'instar du cas britannique, consisterait à encourager par des formations et des entraînements spécifiques un « double ethos », constabulaire et militaire, dans l'ensemble des armées. La deuxième, à l'instar des « forces intermédiaires » en France, consisterait à promouvoir des logiques de spécialisation au sein de l'appareil militaire. Certainement, les deux modèles présentent des avantages et des inconvénients. Mais du point de vue du concours militaire à la reconstruction institutionnelle et politique, on ne peut certainement pas trancher dans l'absolu dans la mesure où - comme on l'a vu - les activités qui entrent dans ce cadre sont multiples. Il est alors important d'aborder la question à partir d'analyses détaillées de « terrains » concrets afin de mieux saisir les complexités sous-jacentes à la question.

Bibliographie de la première partie

BARNETT (Thomas P.M.), *The Pentagon's New Map: War and Peace in the Twenty-First Century,* New York: G.P. Putnam's Sons, 2004

BIGO (Didier), « La complémentarité entre les forces armées et la gendarmerie dans les opérations de maintien de la paix : quels enjeux ? », Paris, *Revue de la Gendarmerie Nationale, 2001 :* 2, pp. 64-66

BILGIN (Pinar), Morton (Adam), "Historicising representations of "failed states": beyond the cold-war annexation of the social sciences?", *Third World Quarterly,* vol. 23, n.1, 2002, pp. 55-80

BRAEM (Yann), *Les relations armées-ONG. Caractéristiques et enjeux de l'action civilo-militaire française. Le cas Kosovo,* C2SD, Paris, 2004

BRODEUR (Jean-Paul), « Maintien et imposition de la paix en Somalie (1992-1995*) », Cultures & Conflits* n 29-30

BROUILLET (Pascal), « Les 'nouvelles missions' au regard de l'histoire », *Les Champs de Mars,* n°11, 2002, pp. 89-98

BULLIMORE (Steven L.), "*The Military's Role in Nation-Building : Peace and Stability Operations Redefined*", Strategy Research Project, US Army War College, 15 mars 2006.

Cahiers de la FED (ed.), La gestion des Sorties de Crise, Actions civilo-militaires et opérations de reconstruction, Perspectives Stratégiques, 1997

CAPLAN (Richard), *A New Trusteeship ? The International Administration of War-torn Territories,* Adelphi Paper, 341, Oxford, Oxford University Press for IISS, 2002

CAPLAN (Richard), POULIGNY (Béatrice), « Histoire et contradictions du *state-building* », *Critique internationale,* n°28, juilllet-septembre 2005

CASSIDY (Robert M.), « The Long Small War : Indigenous Forces for Counterinsurgency », *Parameter*s, Summer 2006, pp. 47-62

CHANDLER (David), *From Kosovo to Kabul, Human Rights and International Intervention, Londres,* Pluto Press, 2002

CHANDLER (David), *Empire in Denial, the Politics of State-building*, Londres, Pluto Press, 2006

CHESTERMAN (Simon), "*You, the People, The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*", International Peace Academy (IPA), novembre 2003

CHESTERMAN (Simon), IGNATIEFF (Michael) THAKUR (Ramesh) (éd) *Making States Work, State Failure and the Crisis of Governance*, Paris: United Nations Univerisity Press, 2005

CHOPRA (Jarat), "Building State-failure in East Timor", *Development and Change,* 33 (5) 2002: 979-1000

COBBOLD (Richard) « Opérations de Stabilisation : Faire la Guerre, Maintenir la Paix », *Annuaire Français des Relations Internationales*, Vol IV, 2003, pp. 241-253

CRAWSHAW (Michael), « *Running a Country : The British Colonial Experience and its relevance to Present Day Concerns*", The Shrivenham Papers n°3, Londres: Defence Academy of the UK, avril 2007

DEMPSEY (Gary T.) « Old Folly in New Disguise : Nation Building to Combat Terrorism », *Policy Analysis*, 21 mars 2002

DESPORTES (Vincent), *La guerre probable, penser autrement,* Paris : Economica, 2007

DOBBINS (James) (éd), *America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq*, Santa Monica, Rand Report MR-1573-RC, 2003

EDELSTEIN (David M.) Foreign Military Forces and State-building : the Dilemmas of Providing Security in Post-Conflict Environments, téléchargé en juillet 2007 (http://state-building.org).

FORCADE (Olivier), « Perspective Historique, les nouvelles missions sont-elles aussi nouvelles qu'on le dit ? », in « La métamorphose de missions ? Les soldats et les armées dans les nouveaux contextes d'intervention », Actes du colloque des 14, 15 et 16 juin 1994 sous la direction de Hubert Jean-Pierre THOMAS, Les documents du C2SD, décembre 2000

FRANTZEN (Henning A.), *NATO and Peace Support Operations (1991-1999), Policies and Doctrines*, Londres, Frank Cass, 2005

GALULA (David), *Counterinsurgency Warfare, Theory and Practice*, Londres, Praeger, 2006

HANON (Jean-Paul), Sortie de crise et transition démocratique, *Revue de la Gendarmerie Nationale,* n205, 4e trimestre 2002, pp. 77-82

Von HIPPEL (Karin): *Democracy by Force: US Military Intervention in the Post-Cold War World,* New York: Cambridge University Press, 2000

HIPPLER (Jochen) « *Counterinsurgency and Political Control, US Military Strategies Regarding Regional Conflict* », Institute for Development and Peace Report n°81, 2006

HOOP SCHEFFER (Alexandra, de), *Hamlet en Irak*, Paris: CNRS editions, 2007.

GOW (James), DANDEKER (Christopher) "Military Culture and Strategic Peacekeeping" (pp.59-79) in SCHMIDL (Erwin A.) *Peace Operations between peace and war,* London, Frank Cass, 2000

IGNATIEFF (Michael), *Empire Lite: Nation building in Bosnia, Kosovo, Afghanistan* Londres, Minerva, 2003

JOHNSON (Gal Harold K), "The Army's Role in nation-building and preserving stability*", Army Information Digest*, n°20, novembre 1965

KLARE (Michael T.), KORNBLUH (Peter) (dir.), *Low Intensity Warfare, Counterinsurgency, proinsurgency and antiterrorism in the eighties,* New York, Pantheon Books, 1988

LATHAM (Michael E.) *Modernization as Ideology: American Social Science and "Nation Building" in the Kennedy Era.* by Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2000

LICKLIDER (Roy), "State-building after invasion: Somalia and Panama", Papier présenté à la convention annuelle de l'ISA, San Diego, avril 1996

LICKLIDER (Roy), « The American Way of State Building, Germany, Japan, Panama and Somalia », *Small Wars and Insurgencies,* 10 (3) ,1999 : 82-115

LYAUTEY (Colonel) *le rôle colonial de l'armée,* Paris: Armand Colin, 1900

Mc CLINTOCK (Michael) *Instruments of Statecraft: U.S. Guerilla Warfare, Counterinsurgency, and Counterterrorism, 1940-1990,* Pantheon Books, 1992

MOCKAITIS (Thomas R.), *Britsh Counterinsurgency in the Post-Imperial Era*, Manchester: Manchester University Press, 1995

MOCKAITIS (Thomas R), *British Counterinsurgency: 1919-1960* London: Macmillan, 1990)

MOORE (Raymond A Jr), "Towards a Definition of Military Nation-building", *Military Review*, Juillet 1973

OLSSON (Christian) VERMEREN (Pauline) (éd) *Militaires et engagements extérieurs: à la conquête des coeurs et des esprits?* L'Harmattan, 2007

PERIES (Gabriel), *De l'action militaire à l'action politique. Impulsion, codification et application de la doctrine de la « guerre révolutionnaire » au sein de l'armée française (1944-1960)*, Thèse de doctorat en Science Politique, Paris I, 1999

POULIGNY (Béatrice), « State building et sécurité internationale », *Critique Internationale*, n°28, juilllet-septembre 2005, pp. 119-123

ROTHSTEIN (Hy S.), *Afghanistan and the Troubled future of Unconventional Warfare*, Naval Institute Press, 2006

SMITH (Rupert), *The Utility of Force, The Art of War in the Modern World*, Allan Lane, London, 2005

STRACHAN (Hew) *The Politics of the British Army*, Oxford: Oxford University Press, 1997

Rand Corporation, *The UN's role in Nation Building, From the Congo to Iraq,* Santa Monica, Rand, 2005

TALENTINO (Andrea Kathryn), "Intervention as Nation Building: Illusion or Possibility?" *Security Dialogue*, 33 (1) 2002: 27-43

TAW (Jennifer), *Operation Just Cause: Lessons for Operations Other Than War,* Arroyo Center, Rand 1996

The US Army/ Marine Corps Counterinsurgency Field Manual, Chicago. University of Chicago Press, 2007

TILLY (Charles), *Coercition et capital dans la formation de l'Europe 990-1990*, Paris, Aubier, 1992

UNTERSEHER (Lutz), *Interventionism Reconsidered: Reconciling Military Action with Political stability*, The Commonwealth Institute, septembre 1999

WILLIAMS (Michael C.), *Civil-Military Relations and Peacekeeping,* Adelphi papers n°321, IISS, 2000

WILLIAMS (Col. Garland H.), *Engineering Peace, The Military Role in Postconflict Reconstruction*, Washington, USIP, 2005

WOODWARD (Susan L.), "Construire l'Etat: légitimité internationale contre légitimité nationale?", *Critique Internationale*, n°28, juillet-septembre, pp. 139-153

ZAHAR (Marie-Joëlle), "Les risques du *nation building "*sous influence": le cas de l'Irak et du Liban », *Critique Internationale*, n°28, juillet-septembre 2005, pp. 153-169

ZARTMAN (William), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of legitimate Authority,* Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1995

Deuxième Partie :

L'Afghanistan entre state-building et contre-insurrection

L'Afghanistan présente plusieurs particularités lorsque l'on examine l'engagement des forces militaires internationales sur son territoire. Tout d'abord, il combine un ensemble de présences et de missions militaires étrangères extrêmement différentes. A l'engagement initial de la coalition dirigée par les Etats-Unis en réponse aux attentats 11 septembre 2001 (*Operation Enduring Freedom* – OEF), focalisée sur la traque des Talibans et des *jihadistes* d'*Al Qaeda* s'est ajoutée, début 2002, la Force Internationale d'Assistance à la Sécurité (FIAS), coalition ad hoc passée sous le contrôle de l'OTAN en 2003 et dont le mandat a été élargi de la surveillance de Kaboul et de ses environs au soutien au gouvernement afghan sur l'ensemble de son territoire fin 2006. Ensuite, les effectifs de ces présences ne sont pas allés décroissant comme dans une grande partie des opérations internationales, le niveau d'engagement des forces baissant au fur et à mesure de l'amélioration des conditions de sécurité. Au contraire, ils se sont considérablement accrus, passant de moins de 20.000 hommes au début de 2002 à près de 40.000 en 2007, afin de réduire une opposition militaire insurgée toujours plus active et meurtrière. Possédant des mandats différents, de maintien de la paix et de légitime défense en réponse à une agression, ces deux présences sont engagées dans des processus de reconstruction de l'Etat en même temps qu'elles conduisent des opérations de combat. La question de l'adéquation entre ces deux agendas se pose donc et donne au projet de reconstruction de l'Etat afghan une teinte très particulière.

Ces éléments attestent de la pertinence d'une étude de cas portant sur ces opérations dont les conséquences politico-militaires se répercutent à des niveaux divers, de l'Afghanistan à la région tout entière jusqu'au système de sécurité global. La participation à la reconstruction de l'Etat afghan est effectivement devenue un élément majeur des opérations militaires à la faveur de réorientations progressives des forces internationales vers la conduite d'une stratégie de contre-insurrection destinées à éviter le retour des Talibans au pouvoir et, selon l'expression désormais consacrée, la reconstitution d'un sanctuaire du terrorisme international. Ces réorientations se sont effectuées par à-coups, au fur et à mesure des difficultés expérimentées par les intervenants, les militaires s'engageant toujours plus avant dans des dispositifs pour une large part inédits. L'étude de l'évolution des présences militaires et des enjeux de leurs missions s'avère donc particulièrement pertinente pour notre objet, même

si la situation ne répond pas véritablement à l'appellation « post-conflit. » Elle l'est d'autant plus que, pour l'OTAN, l'Afghanistan constitue à bien des égards un test de crédibilité, engageant l'Alliance dans sa première opération hors de la zone euro-atlantique, mais entraînant également les soldats dans des missions à la frontière du civil et du militaire. La participation des militaires à la reconstruction de l'Etat afghan présente donc des enjeux politico-militaires majeurs ayant des impacts sur la transformation de l'Alliance Atlantique en même temps que des enjeux de sécurité à de multplies échelles : locale avec la conduite des opérations sur le terrain ; régionale étant donné les liens étroits entre la situation en Afghanistan et celles du Pakistan, de l'Iran et des Etats d'Asie Centrale ; et mondiale avec la globalisation de la « guerre contre le terrorisme. »

A la suite d'une première et brève présentation des dynamiques de construction de l'Etat afghan dans les perspectives historiques et actuelles, nous reviendrons sur cette évolution des présences militaires. Il nous faudra tout d'abord présenter les logiques politiques des opérations coercitives et de sécurisation, en réfléchissant au fait que le premier objectif du soutien militaire à la reconstruction de l'Etat n'est depuis 2001 toujours pas rempli, puisque l'Afghanistan a connu globalement une dégradation de sa situation sécuritaire. Un point spécifique sera consacré à l'investissement militaire dans la reconstruction des capacités coercitives de l'Etat, militaires autant que policières. Il conviendra enfin de porter notre attention sur la construction et l'évolution des PRT dont l'objectif est de renforcer la présence de l'Etat dans les provinces.

I. Construire l'Etat en Afghanistan : quelles réalités historiques et actuelles ?

Il est essentiel, en préliminaire de notre propos, de réintroduire un certain nombre d'éléments de réflexion sur les particularités du terrain afghan et du projet d'Etat qui y est appliqué, afin de pouvoir préciser le cadre d'engagement des militaires, dans une optique anthropologique comme institutionnelle. Projet de constitution d'un Etat centralisé et démocratique dans lequel l'économie de marché est le moteur de la croissance, le projet de reconstruction de l'Etat afghan ne semble pas déroger à la règle d'application des modèles occidentaux de gouvernance, conçus comme des objectifs autant que des moyens de la pacification des territoires. Mais, comme dans toutes les opérations d'exportation de modèle, la manière dont les Afghans se réapproprient les dynamiques, y participent et interagissent avec les acteurs

internationaux sont multiples, liées aux caractéristiques spécifiques du politique dans ces zones. Les caractéristiques du pouvoir et des modes d'organisation de la société, de même que l'historicité de l'Etat, sont donc importantes à prendre en compte. Ces dimensions permettent effectivement de montrer comment les interactions entre le projet international et les dynamiques locales forment les bases des évolutions politiques consécutives à l'intervention, permettant de caractériser les présences internationales dans une perspective dynamique. Elles fournissent de ce fait un éclairage indispensable à l'analyse des missions militaires et de leurs évolutions.

A. La sociogenèse de l'Etat afghan et l'héritage de la guerre

L'histoire de l'Etat en Afghanistan au carrefour de contraintes géographiques et anthropologiques

L'Afghanistan est un pays de 647.000 km², couvert à plus de 60% par des montagnes qui forment le massif de l'Hindou Kouch[165] et peuplé de plus de 30 millions d'habitants. Peu aménagé, ce territoire est particulièrement enclavé et difficile : les sommets montagneux atteignent régulièrement plus de 4000 mètres et le climat continental sec rend la vie des populations majoritairement rurales extrêmement rude. Parler de construction de l'Etat en Afghanistan, c'est d'abord évoquer ces données géographiques qui représentent une contrainte majeure à l'installation d'un pouvoir centralisé.

C'est ensuite évoquer l'extrême fragmentation et segmentation de la société afghane qui est divisée en de multiples groupes de solidarité, rendant difficile l'évocation d'une communauté nationale unie. Alors que les clichés voudraient réduire la société afghane à un ensemble de tribus moyenâgeuses, la réalité montre au contraire que le modèle d'organisation tribale, complexe et militairement organisé avec le soutien des conquérants Safavides (16ème siècle), n'est véritablement pertinent que dans une partie seulement du pays (le sud et l'est principalement), et pour des populations bien précises (Pachtounes, Nuristanis, Hazaras.) Plus que la tribu, donc, c'est bien la notion de *qawm*,

---

[165] Pour une description des paysages afghans et de la géographie du pays, voir DUPREE, Louis, *Afghanistan*, Princeton University Press : 1973, ainsi HATCH DUPREE, Nancy : *An Historical Guide to Afghanistan*, Afghan Tourist Organisation, Kabul : 1977.

groupe de solidarité, qui est utilisé par nombre d'auteurs pour montrer l'extrême fragmentation socio-politique afghane. « *Chaque afghan se réfère à une généalogie patrilinéaire et à une parentèle qui se vit comme groupe de solidarité plus ou moins endogame (la qawm) quel que soit son fondement sociologique : tribu, clan, groupe professionnel (qawm des mollahs ou des barbiers), caste (les bari du Nuristan), groupe religieux (les sayyad), ethnie (munjani), communauté villageoise ou simple parentèle élargie* »[166]. Ces identités plurielles se conjuguent et s'imbriquent entre elles, formant un réseau complexe d'allégeances. Un homme peut ainsi appartenir et revendiquer, donc utiliser, plusieurs *qawm*, selon ses besoins et nécessités. Gilles Dorronsoro explique que « *tout individu est pris dans des réseaux de solidarité reposant sur des obligations plus ou moins étendues ou codifiées. Le qawm tend à être un système d'échange globalisant sur le modèle de la famille élargie, même quand sa base réelle est autre (professionnelle, politique, confessionnelle etc.)* »[167]. Si on doit identifier les principaux groupes de solidarité, on pourrait ainsi souligner l'importance des identités ethniques (Pachtounes, Ouzbeks, Hazaras, Tadjiks…), locales (Heratis, Panshirris, Nuristanis), et désigner quelques figures du pouvoir au sein des sociétés rurales afghanes : bas et haut clergé (mollahs et ulémas), notables (khans[168]), chefs de clans et de tribus.

Cette fragmentation de la société afghane organisée en un réseau complexe d'allégeances a historiquement contraint la constitution d'un Etat central. En effet, depuis les premières tentatives d'instauration d'un pouvoir central, ce dernier fut toujours perçu comme l'instrument privilégié d'un groupe particulier et non le représentant ou le défenseur d'une hypothétique nation. Historiquement, le système étatique afghan s'est constitué autours des confédérations tribales pachtounes, et principalement la confédération *Durrani*, dont l'appareil militaire s'était renforcé et organisé au fur et à mesure qu'elle servait l'Empire Safavide, maître d'Herat et de Kandahar. Appuyées sur les tribus, ces dynasties tentèrent à plusieurs reprises de construire un Etat qui dépasse le projet initial des confédérations tribales faisant de l'Etat le gestionnaire de la conquête et de la guerre. « *Les tribus perçoivent l'Etat comme étant*

---

166 ROY, Olivier : *L'Afghanistan. Islam et modernité politique*, Seuil, Paris : 1985, p.23.

167 DORRONSORO, Gilles : *La Révolution Afghane. Des Communistes aux Tâlebân*, CERI-Karthala, Paris : 2000, p.22. On remarquera la différence d'orthographe entre Qowm et Qawm, ainsi que la différence de genre (le qowm et la qawm), liée à difficulté de la retranscription de l'Arabe au Français. Toutefois, ces deux orthographes désignent bien la même réalité, celle de réseaux de solidarité.

168 Figure particulièrement importante de la société traditionnelle, le *khan* est généralement propriétaire terrien. Son influence ne dépend ni de son hérédité, ni d'une structure spécifique. Elle repose sur son pouvoir de redistribution des richesses et les liens de parenté qui peuvent lier son groupe de solidarité. En recevant de multiples invités à son domicile, en se plaçant comme un arbitre dans les conflits et en arrangeant des mariages, les *khans* se constituent une clientèle, selon le principe des obligations réciproques.

à leur périphérie, chargé de gérer l'espace mouvant des conquêtes opérées par les confédérations tribales, dont l'Etat n'est que la pérennisation. Sur leur territoire à elles, la présence de l'Etat paraît redondante et inutile. Or, tout l'effort historique de l'Etat afghan est d'inverser ce rapport pour passer de la périphérie au centre (…). L'histoire de l'Etat afghan (dawlat) de 1747 à nos jours est celle de la quête de l'autonomie par rapport aux tribus » [169].

La construction de l'Etat dans une situation de rente stratégique

Dans cette optique, l'objectif prioritaire des pouvoirs centraux dans leurs tentatives de construction de l'Etat fut l'autonomisation du pouvoir vis-à-vis des structures socio-politiques locales, et notamment du pouvoir militaire des tribus pachtounes. Ces projets s'appuyèrent sur trois éléments : l'accumulation de la puissance militaire pour être en mesure de contraindre les forces centrifuges ; d'un capital financier pour entretenir et développer la coercition ; et la mise en œuvre de projets de modernisation (éducation, développement des infrastructures) qui permettent de dépasser la fragmentation en transformant la société[170].

Constamment en position de faiblesse, les projets d'Etat, qui émergèrent à partir du 19ème siècle et surtout à partir du 20ème, s'appuyèrent sur les ressources extérieures que leur fournissaient les rivalités entre les impérialismes britannique et russe. Le pouvoir afghan s'est ainsi historiquement construit sur la base d'une rente stratégique fournissant la part la plus importante des moyens de l'Etat. Ce dernier se constitua donc d'abord et avant tout en infrastructure bureaucratique et militaire, soutenue par une élite minoritaire, éduquée et majoritairement présente dans la capitale, alors que le reste du pays conservait ses anciennes structures socio-politiques, les importateurs du projet de modernisation restant pour une large part coupés de la société. Alors qu'avant les années 1950, des révoltes sanglantes avaient périodiquement lieu pour s'opposer au pouvoir de Kaboul en le renversant[171], la seconde moitié du vingtième siècle et l'acquisition par l'Etat d'une puissance militaire bien supérieure à celle des tribus permit la consolidation du projet[172].

---

[169] ROY, Olivier : *l'Afghanistan*… op.cit, p.25.

[170] Voir à ce sujet RUBIN, Barnett : *The fragmentation of Afghanistan*, Yale University Press, New Haven : 2002

[171] L'une des plus spectaculaires révoltes, celle de Bacha Ye Saqao en 1928, aboutit à la chute d'Amanullah, livrant le pays, et particulièrement la capitale, aux saccages. Cette révolte des campagnes montrait combien le pays rural exerçait alors une menace directe sur le processus de construction de l'Etat.

[172] Capacité militaire dont témoigne l'écrasement des révoltes tribales de 1959.

Deux éléments constitutifs de l'Etat furent donc progressivement réunis : la capacité à contrôler le territoire par un appareil militaire et de coercition, mais également la capacité croissante à lever des taxes sur ce même territoire ; alors même que l'unité socio-politique (la nation afghane) restait globalement absente, posant un problème endémique de légitimité à l'autorité centrale, dont les moyens de s'assurer l'allégeance des groupes locaux reposait sur un équilibre de coercition et de cooptation.

Des logiques sociales complexifiées par les décennies de guerre

Bien qu'il ne soit pas question d'assimiler les réalités politiques et sociales afghanes actuelles à celle qui préexistaient il y a de cela plusieurs décennies, les tendances à l'émiettement du pouvoir restent extrêmement lourdes dans l'Afghanistan contemporain, et ont été complexifiées par les transformations radicales qu'ont entraîné les années de conflit armé. Avec les guerres successives qu'a connu l'Afghanistan[173], en effet, de nouvelles données sont venues compliquer les conditions d'émergence d'un Etat centralisé. De nouvelles figures du pouvoir sont apparues : les commandants, chefs civils et militaires qui mobilisèrent leurs réseaux de solidarité pour lutter contre les communistes et affermirent leur pouvoir militaire, tout en mettant en place des fragments d'administration destinés à gérer les territoires sous leur direction. Gilles Dorronsoro raconte que l'on trouvait, dans les années 1990, plus de 1.000 commandants sur le territoire afghan, d'importance très variable. Ils pouvaient être d'anciens *khans*, des hommes saints liés aux confréries soufies (*pir* ou *sayyed*), des ulémas ou des éduqués. A l'origine phénomène relevant de l'organisation locale des mouvements de résistance, certains commandants acquirent une dimension régionale, entretenant des réseaux de commandants moins importants, des combattants à temps partiel ainsi que des troupes professionnalisées qu'ils financèrent durant la résistance avec le soutien des Etats-Unis et de l'Arabie Saoudite via les partis politiques en exil à Peshawar, avant de s'investir dans des trafics divers (armes, drogue, pierres précieuses.)

[173] Révolte des campagnes qui se généralisa suite à la politique brutale des communistes dès 1979, suivie d'une intervention soviétique destinée à stabiliser le régime qui se prolongea en une guerre meurtrière jusqu'au retrait des troupes en 1989. La résistance afghane, divisée et fragmentée poursuivit sa lutte jusqu'à la chute du régime communiste en 1992, avant de laisser éclater ses rivalités en une guerre civile qui dura jusqu'à l'arrivée des Talibans à Kaboul en 1996 et leur contrôle quasi complet du territoire en 1998.

La régionalisation du pouvoir de certains chefs de guerre, particulièrement prégnante au nord de l'Afghanistan, provoqua des difficultés multiples dans la période suivant l'intervention internationale de 2001. D'une part, ces leaders régionaux et leurs affiliés locaux n'avaient pas forcément l'intention de s'impliquer dans le processus de reconstruction de l'Etat si celui-ci devait se traduire par une perte de leur influence et de leur pouvoir, notamment avec la nomination de représentants du pouvoir central qui ne leur soient pas fidèles ou par la mise en œuvre de programmes de démobilisation des combattants. Recyclés dans l'économie légale ou illégale, dans le banditisme ou tentant d'obtenir des positions influentes au sein de l'Etat, ces chefs de guerre représentaient une menace potentielle par leur capacité à rester autonomes vis-à-vis du pouvoir central. D'autre part, leurs rivalités permanentes entretinrent un climat de violence particulièrement problématique sur l'ensemble du territoire, particulièrement dans le nord de l'Afghanistan (rivalités entre Mohammed Ustad Atta et Rachid Dostom) ou dans le sud, où la chute des Talibans entraîna une fragmentation extrême des réseaux de pouvoir[174]. Outre qu'elle montrait combien le nouveau pouvoir était faible, cette violence empêchait également les progrès dans le domaine humanitaire, de la reconstruction économique ou de l'installation des administrations.

Ces tendances centrifuges se doublèrent d'une persistance de la résistance des anciens maîtres de l'Afghanistan, les Talibans, de leurs différents soutiens dans les réseaux *jihadistes* et du Hezb-i Islami de Gulbuddin Hekmatyar. Particulièrement localisés dans le sud et l'est de l'Afghanistan, ces groupes trouvèrent dans les zones tribales du Pakistan refuge et sanctuaire pour se réorganiser. Ils entretinrent un climat de tension permanent dans ces zones et poursuivirent une campagne d'attentats dans les grands centres urbains, avant de reprendre une vigueur nouvelle en 2005, empêchant la reconstruction de l'est et du sud de l'Afghanistan.

Enfin, les difficultés liées à la persistance des dynamiques conflictuelles furent particulièrement exacerbées par la perpétuation d'une économie de guerre qui s'était installée depuis les années 1980. Alors que les Talibans avaient ralenti puis interdit la culture du pavot et son commerce, l'installation du gouvernement provisoire et la vacance du pouvoir légal qu'elle engendra dans les provinces accélérèrent la reprise de cette culture et l'Afghanistan regagna le premier rang au nombre des pays producteurs d'héroïne. Cette économie des narcotiques devint en l'espace de quelques mois l'une des plus importantes

---

174 Selon ce que Gilles Dorronsoro appelle une « logique khaldounienne ». Voir DORRONSORO, Gilles : « Après les Talibans : fragmentation politique, hiérarchie communautaire et classes sociales en Afghanistan », *Cultures & Conflits*, n°44, 2001, pp.152-172.

sources de financement, et donna aux acteurs locaux suffisamment de moyens pour maintenir leur autonomie vis-à-vis des dynamiques politiques impulsées par le gouvernement central et la communauté internationale[175]. De ce point de vue, l'argument défendu de manière croissante par les Etats-Unis et la Grande Bretagne sur l'alliance entre Talibans, *jihadistes* et trafiquants de drogue est crédible, car la culture et le commerce du pavot bénéficient de la protection des insurgés dans les zones qu'ils contrôlent. Il n'est cependant que partiellement vrai dans la mesure où l'économie de la drogue bénéficie également à un certain nombre d'acteurs ayant intégré l'Etat, fonctionnaires comme anciens chefs de guerre, alimentant une corruption unanimement décrite comme généralisée et financièrement importante.

B. Quelques paradoxes du projet de construction de l'Etat

Présenter et caractériser le processus de construction de l'Etat en Afghanistan depuis 2001 n'est pas chose aisée. Comme toute opération internationale, les dynamiques impulsées par les intervenants sont multiples et recouvrent de nombreuses réalités. Afin de montrer certains éléments de continuité historique et esquisser une première réflexion sur les dynamiques dans lesquelles les militaires s'engagent, on reviendra ici sur deux paradoxes qui permettront d'établir les grandes lignes du projet de reconstruction tout en présentant les principaux défis auxquels il est confronté.

La construction de l'Etat entre logiques d'affichage et logiques de réseau

Le premier paradoxe réside dans l'articulation entre le projet politique de construction d'un ordre interne calqué sur le modèle de la démocratie libérale à économie de marché et la reconstruction d'un appareil administratif local, dont l'une des utilités est de jouer sur les mécanismes de pouvoir traditionnels.

Le projet de reconstruction de l'Etat, de même que le premier budget national, a été initié par le Cadre National de Développement (*National Development Framework*) en avril 2002, soit quelques mois après l'installation du

[175] Voir de ce point de vue GIUSTOZZI, Antonio : « War and Peace Economies of Afghanistan Strongmen », *International Peacekeeping*, vol.14, n°1, January 2007, pp.75-89.

gouvernement, ce qui représenta une réussite majeure. Ces documents servirent de base à la programmation générale de la reconstruction tout en définissant un Etat central dont les missions étaient d' « assurer la sécurité », « investir dans le capital humain », « éliminer la pauvreté » et « créer un environnement favorable au secteur privé. » [176] Les élections tenues en 2004 et 2005 furent un succès aussi bien technique que politique et les Afghans s'investirent fortement dans ces formes de participation politique. Avec l'adoption du Pacte pour l'Afghanistan suite à la Conférence de Londres début 2006, et la définition d'une Stratégie de Développement National pour l'Afghanistan[177], la programmation de la reconstruction et la définition d'indicateurs de progrès furent établis, déclinant une vision stratégique pour un projet politique extrêmement ambitieux.

Mais, parallèlement à la définition de ces éléments formels et emblématiques des bureaucraties modernes, la construction de l'Etat s'appuya sur les dynamiques traditionnelles de cooptation des élites provinciales dans l'ensemble des positions de pouvoir. L'un des enjeux du projet d'Etat était effectivement de pouvoir agréger un ensemble de réseaux et de mouvements ancrés dans la société, et notamment de pouvoir neutraliser le pouvoir des chefs de guerre en les incluant dans le processus politique et institutionnel. Les processus de participation tels que la *Loya Jirga*, les élections parlementaires, ainsi que les nominations à des postes de gouverneurs ou de ministres permirent ainsi d'inclure les acteurs qui possédaient un fort pouvoir de nuisance en leur donnant le choix d'être cooptés ou combattus[178]. Ce fut notamment le cas des administrations de sécurité, l'armée et la police, où se recyclèrent dans un premier temps de nombreux *Moudjahidines* de la *Shura-i Nezzar*, les anciens partisans de Massoud qui avaient pris Kaboul à la suite de l'intervention dirigée par les Etats-Unis. Selon Olivier Roy, en jouant sur les attributions de postes ministériels et de gouverneurs, puis en obligeant les différents chefs à prendre d'autres postes, conformément à la stratégie de rotation qui avait été mise en place sous la monarchie, les grands dirigeants régionaux furent progressivement coupés de leurs bases et isolés des ressources qui constituaient l'assise de leur pouvoir.[179]. En cooptant à l'intérieur du gouvernement et de l'administration

---

[176] GoA : *National Development Framework*, Kabul : April 2002. p.12, Consultable sur http://www.institute-for-afghan-studies.org/Afghan%20Reconstruction/ndf.pdf.
[177] Afghan National Development Strategy, voir http://www.ands.gov.af/.
[178] Voir CHESTERMAN, Simon : « Walking Softly in Afghanistan : the future of UN statebuilding », *Survival*, volume 44 n° 3, Autumn 2002, pp.37-44. Voir également USIP : *Unfinished Business in Afghanistan. Warlordism, Reconstruction and Ethnic Harmony*, USIP Special Report 105, Washington DC : April 2003.
[179] Ainsi, le Maréchal Fahim fur désigné Ministre de la Défense, et resta éloigné de son fief du Panshir, ce qui le coupa de ses bases et fit s'effondrer la *Shura-i Nezzar*. Ismaël Khan fut

centrale les grands chefs de guerre, Karzaï poursuivit donc l'objectif de renforcement du pouvoir central. En 2002, 20 gouverneurs de province sur 32 étaient ainsi des commandants de faction, ce nombre se réduisant au fur et à mesure des années[180].

Mais la poursuite de cette stratégie eut un effet pervers certain : elle contribua à entériner la persistance des logiques de réseau dans la mise en place des structures bureaucratiques au détriment des logiques de compétences prônées par les internationaux. Pour un personnel du Représentant Spécial de l'Union européenne, les milieux internationaux n'arrivent pas à prendre en considération le fait que les Afghans s'adaptent aux discours internationaux, anticipent leurs attentes et présentent des résultats formels tout en faisant prévaloir derrière les annonces de façade des logiques clientélistes ne correspondant pas du tout à ce qui est sous-jacent au projet d'instauration d'un Etat de droit démocratique[181]. D'une certaine manière, et comme le dira une personne de la MANUA lors de l'étude de terrain, la communauté internationale s'est focalisée sur la construction de façades institutionnelles sans véritablement se préoccuper du contenu de ces institutions, de la manière dont elles pouvaient fonctionner avec des personnels qu'il aurait fallut former[182]. Le problème de la construction de l'Etat en Afghanistan serait ainsi de recruter des cadres compétents pour l'Etat, à l'instar du corps préfectoral en France par exemple, afin d'inverser la tendance à la constitution d'une administration incompétente et clientéliste[183]. Cet effort à entreprendre au niveau central dans bon nombre de ministères représente un défi majeur dans les provinces et constitue de ce fait un indicateur particulièrement pertinent des progrès réalisés, qui ne sont en la matière pas véritablement encourageants[184]. Il est effectivement une condition sine-qua non à la conduite d'une stratégie de

---

successivement nommé gouverneur de la province d'Herat puis chef de la police, ce qui réduisit ses capacités de redistribution (le poste de chef de la police correspondant à une position moins avantageuse) en même temps que le gouvernement appuya l'offensive militaire de ses rivaux locaux, permettant son éviction en 2004. Voir ROY, Olivier : *Afghanistan : la difficile reconstruction d'un Etat*, Les Cahiers de Chaillot n°73, ISS/IES, Paris : décembre 2004, pp.39-42.

180 GIUSTOZZI, Antonio : *'Good' State vs. 'Bad' warlords ? A critique of State-Buildng Strategies in Afghanistan*, LSE Development Research Center, London : October 2004.

181 Entretien au Bureau du Représentant Spécial de l'Union Européenne, Kaboul : septembre 2007.

182 Entretien à la *Joint Mission Analysis Cell* de la MANUA, Kaboul : septembre 2007.

183 Entretiens à la *Joint Mission Analysis Cell* de la MANUA ainsi qu'à l'Ambassade de France, Kaboul : septembre 2007.

184 NATIONS UNIES : « La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationale », *Rapport du Secrétaire Général au Conseil de Sécurité*, A/62/345-S/2007/555, New York : 21/09/2007. Voir également AREU : *Aiding the State ? International Assistance and the Statebuilding Paradox in Afghanistan*, Briefing Paper Series, Kabul : April 2007.

reconstruction de l'Etat qui dépasse les limites administratives de Kaboul en permettant de traduire à un niveau sub-national les éléments programmatiques contenus dans la stratégie de développement national.

Le développement des logiques de dépendance

Un second paradoxe est lié à l'équilibre des pouvoirs entre acteurs internationaux et acteurs locaux. A l'origine de l'installation de la MANUA, le rôle des acteurs internationaux, et en particulier des Nations Unies, n'était que d'assister et de conseiller l'autorité intérimaire[185]. On ne se situait pas dans l'optique d'un protectorat et l'Autorité Transitoire Afghane restait souveraine en droit. Si l'on examine les volumes de personnels, la MANUA était limitée à quelques centaines de personnes, au départ moins de 600, réparties pour moitié à Kaboul et dans les provinces. Il était également prévu qu'une part importante des personnels devait être des Afghans, de manière à limiter l'emploi d'expatriés[186]. Pour Lakhdar Brahimi, Représentant Spécial du Secrétaire Général lors des négociations de Bonn et dirigeant de la MANUA en Afghanistan, ces caractéristiques de la présence internationale étaient justifiées par plusieurs raisons[187]. D'une part, c'était une mesure de bon sens : l'étendue du territoire et sa difficile géographie ne permettaient pas à l'ONU de mettre en place une présence dense et destinée à administrer le territoire. Le coût en aurait été trop élevé et le Département des Opérations de Maintien de la Paix du Secrétariat Général des Nations Unies à New York ne possédait pas les capacités administratives pour une telle mission. D'autre part, ce volume minimal était aussi destiné à éviter le recours aux experts internationaux pour permettre aux Afghans de se réapproprier le processus de paix et de construction de l'Etat afin qu'ils le conduisent eux-mêmes, ce qui devait éviter les effets de dépendance observés dans les protectorats internationaux. Enfin, et surtout, il ne semblait pas que les grandes puissances, en dépit d'annonces généreuses, avaient l'intention de s'investir massivement et durablement sur ce territoire, encourageant donc la mise en place d'une présence modeste. Ce *light footprint* fut également financier, puisque dans les deux premières années de

[185] Voir le texte de l'*Accord définissant les arrangements provisoires applicables en Afghanistan en attendant le rétablissement d'institutions étatiques permanentes*, signé à Bonn le 5 décembre 2001.
[186] NATIONS UNIES : « The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security », *Reports Of The Secretary-General To The Security Council*, S/2002/278, New York : 18/03/2002.
[187] Voir BRAHIMI, Lakhdar : « l'ONU, entre nécessité et minimalisme », *Politique Etrangère*, n°2, 2005, pp.299-311.

présence internationale, l'Afghanistan se situa parmi les opérations ayant reçu le moins d'aide en volume per-capita[188].

Pourtant, un grand nombre d'observateurs décrivent une réalité tout autre, davantage caractérisée par des dépendances financière, politique, militaire tout autant que technique. Tout d'abord, 72,2% de l'aide échappa au contrôle de l'Etat, contrairement à ce qui était annoncé au départ des opérations, puisque les aides attribuées dans les premières années furent majoritairement dépensées à travers des organisations internationales, ONG et entreprises de reconstruction[189]. Les bailleurs internationaux, en dépit de la volonté affichée de mettre les Afghans au centre des processus de décision, ont ainsi bien souvent contourné purement et simplement les mécanismes de décision nationaux afin de mener eux-mêmes leurs programmes de reconstruction sans en référer au gouvernement[190]. Ensuite, et de manière relativement classique dans ces entreprises de reconstruction, l'aide internationale a engendré des mécanismes de dépendance particulièrement forts : au niveau financier, puisque moins de 10% des dépenses de l'Etat viennent des revenus domestiques, mais également au niveau des capacités administratives avec un emploi récurrent à des consultants internationaux, et bien entendu au niveau de la sécurité comme nous allons le voir. Comme le décrivit Astri Suhrke[191], cette dépendance a des effets politiques majeurs : faiblesse consubstantielle d'un l'Etat qui est responsable devant les acteurs internationaux avant de l'être devant sa population, ce qui réduit d'autant sa légitimité ; orientation vers une économie et une politique de rente ; faible capacité à transformer la société puisque les bénéficiaires de la rente (les importateurs du modèle auprès de la société locale) restent éloignés des populations rurales.

Ces caractéristiques de la mise en œuvre du projet de reconstruction de l'Etat permettent de souligner deux enjeux majeurs de ce processus : d'une part,

---

[188] DOBBINS, James & *al* : *America's Role in Nations Building, From Germany to Iraq*, RAND, Santa Monica : 2003.

[189] Voir UNDP : *Security with a human face. Afghanistan National Human Development Report*, UNDP, Islamabad : 2004, p.214.

[190] Voir à ce sujet RUBIN, Barnett & HAMIDZADA, Humayun : « From Bonn to London : Governance Challenges and the Future of Statebuilding in Afghanistan », *International Peacekeeping*, vol.14, n°1, January 2007, pp.8-25, ainsi que LEADER, Nicholas & HANEEF ATMAR, Mohammed : « Political Project. Reform, Aid and the State in Afghanistan », in DONINI, Antonio, NILAND, Norah, WERMESTER, Karin : *Nation Building Unravelled ? Aid Peace and Justice in Afghanistan*, Kumarian Press, Bloomfield : 2004, pp.166-186.

[191] SUHRKE, Astri : « The Limits of State Building : The role of International Assistance in Afghanistan », Communication à la Convention de l'International Science Association, San Diego, 21-24 mars 2006 (http://www.cmi.no/publications/file/?2135=the-limits-of-statebuilding).

l'adéquation entre les ambitions affichées par les organismes internationaux, les réalités locales auxquelles ils se confrontent et les moyens qu'ils sont disposés à mettre en œuvre pour atteindre leurs objectifs, donc le problème de la cohérence globale du projet et de son application ; d'autre part, la durabilité des processus engagés entendue comme la conjugaison d'une ré-appropriation du projet par les populations locales liée à sa légitimité et la finesse de l'ingénierie institutionnelle et socio-politique (construire des institutions mais également former les personnels.) Comme on le verra dans cette étude de cas, les militaires connaissent également ces dilemmes dans les différents aspects de leur engagement et particulièrement dans la mise en place des programmes destinés à soutenir la construction de l'Etat.

C. Une Réforme du Secteur de la Sécurité emblématique des déséquilibres et contradictions du projet de reconstruction de l'Etat

Si l'on se concentre davantage sur la Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS), force est de constater que les orientations et difficultés de l'action internationale confirment les tendances préalablement décrites. Elles montrent en fait combien le processus de reconstruction de l'Etat a été contraint par les logiques militaires et coercitives qui furent à l'origine de l'intervention internationale. De ce point de vue, la réforme du secteur de la sécurité en Afghanistan relève bien d'une logique hybride : les projets internationaux ont bien en référence le modèle de forces de sécurité démocratiques devant assurer la sécurité des citoyens ; mais en même temps, ces forces sont appelées à reprendre le flambeau de la lutte antiterroriste. La question de la convergence de ces deux objectifs est donc centrale, et nécessite de brièvement retracer les différents programmes et leurs principaux résultats. La RSS en Afghanistan a été mise en place au début de l'année 2002 à Genève, lors de la réunion des donateurs portant sur la sécurité en Afghanistan. L'approche choisie identifia 5 secteurs d'activité dans lesquels des nations-cadre donatrices devaient prendre en charge la coordination des projets entrepris dans leur domaine : Armée Nationale Afghane pour les Etats-Unis ; Police pour l'Allemagne ; Justice pour l'Italie ; Désarmement/Démobilisation/Réinsertion (DDR) pour le Japon ; et lutte contre les narcotiques pour la Grande Bretagne[192].

---

[192] Pour une présentation de ces axes d'effort et de leurs difficultés, voir SEDRA, Marc : « Security Sector Reform in Afghanistan : The Slide Toward Expediency », *International Peacekeeping*, vol.13, n°1, march 2006, pp.94-110 ; ainsi que PONZIO, Richard : « Public Security

Les résultats mitigés de la Réforme du Secteur de la Sécurité

Nous consacrerons une pleine sous-partie à la formation de l'armée et de la police afghane, mais il est essentiel de souligner ici que sur l'ensemble de ces domaines, les acteurs que nous avons pu interroger à Kaboul comme à Paris sont unanimes pour constater que l'Armée afghane représente la composante RSS la plus réussie. Si elles n'étaient pas encore en mesure d'opérer seules à la fin de l'année 2007, les unités afghanes sont réputées avoir largement gagner en habileté tactique et posséder des structures de formation qui semblent relativement satisfaisantes. Dans le domaine de la police, les résultats furent bien plus maigres, on y reviendra également.

Du point de vue du DDR, le processus fut mené à son terme, avec plus de 50% des armes enregistrées collectées et près de 64.000 soldats démobilisés. Ce processus bénéficia cependant largement à la faction ayant acquis le contrôle du Ministère de la Défense (la *Shura-i Nezzar*) qui profita de la manne que représentait ce programme pour démobiliser ses troupes avec le soutien des financements internationaux. L'ensemble du processus fut donc étroitement contrôlé par les factions les plus puissantes dans le contexte post-taliban, ralentissant la reconversion des autres milices[193]. Suivi par le programme sur le démantèlement des groupes armés illégaux (DIAG[194]), l'ensemble de la dynamique de désarmement fut cependant ralentie, voire empêchée, par la multiplication des combats avec l'insurrection. A la fin de l'année 2007, et alors que le DIAG devait s'achever, des rumeurs persistantes évoquaient le réarmement des milices du Nord de l'Afghanistan, principalement pour se préparer à une résurgence des Talibans[195]. Dans les zones en proie au conflit, les logiques de désarmement ne présentaient selon nos entretiens aucune pertinence et ne constituaient en aucune manière une priorité, ce qui semble relativement logique étant donné que les logiques militaires y prévalent,

---

Management in Post-Conflict Afghanistan : Challenges to Buildon Local Ownership », in EBNOTHER Anja H., & FLURI Philippe H., *After Intervention : Public Security Management in Post-Conflict Societies,* GKS, Vienna, 2005, pp.59-99.

193 Voir ROSSI, Simonetta & GIUSTOZZI, Antonio : *Disarmament, Demobilisation and Reintegration of ex-combatants (DDR) in Afghanistan : constraints and limited capabilities*, LSE Crisis State Research Center Working Paper, London : June 2006.

194 Disbandment of Illegal Armed Groups.

195 Entretien auprès du Conseiller Militaire de la MANUA, Kaboul : septembre 2007. Voir NATIONS UNIES : « La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationale », *Rapport du Secrétaire Général au Conseil de Sécurité*, A/62/345-S/2007/555, New York : 21/09/2007.

justifiant l'armement des différents groupes de population au profit d'un camp ou d'un autre[196].

Dans le domaine de la justice, les résultats sont jugés unanimement comme catastrophiques : ce secteur manque d'infrastructures, de personnels compétents et formés, d'implication internationale. La majeure partie des contentieux est examinée par les voies traditionnelles de règlement des conflits, et les Afghans font appel d'abord et avant tout aux mécanismes qu'ils connaissent le mieux. Une conférence tenue à Rome durant l'été 2007 fut saisie de cette question pour tenter de renforcer le soutien international au renforcement du secteur de la justice, aboutissant à un engagement financier de plus de 350 millions d'euros, mais sans que les autorités afghanes ne soient en mesure de traduire cet engagement en une stratégie de reconstitution de leur système.

Enfin, dans le domaine de la lutte contre les narcotiques, les chiffres parlent d'eux-mêmes : l'Afghanistan est redevenu en l'espace de quelques mois le premier producteur de pavot à opium, une grande partie de cette production étant réalisée dans le Helmand, et les années qui se succèdent accumulent les records de production. Si la nécessité d'une lutte contre la production de pavot était acquise dans les entretiens menés sur place, des divergences extrêmement importantes se présentaient quant à la mis en pratique de stratégies de réduction de ces cultures. Les campagnes d'éradication, notamment par voie aérienne, avaient la faveur des représentants américains et dans une moindre mesure celle des Britanniques, qui militaient en faveur d'une implication de la FIAS dans ce domaine. Elles provoquaient cependant les protestations d'un certain nombre d'officiels afghans, parfois même de la Présidence dans le cas des campagnes aériennes, ainsi que des Etats participant à la FIAS, au premier rang desquels la France, pour qui l'OTAN n'avait pas à s'investir dans ce domaine extrêmement sensible. Particulièrement problématique était la question des cultures de substitution puisque le pavot reste, dans bien des régions, la culture la plus rentable assurant un revenu stable aux agriculteurs. A l'inefficacité des programmes de substitution agricole se conjuguait l'impopularité des campagnes d'éradication, rendant extrêmement difficile la mise en place de stratégies de lutte contre la production de pavot.

Une logique d'engagement des Etats suscitant l'éparpillement des stratégies

---

[196] Entretien auprès du Conseiller Militaire de la MANUA, Kaboul : septembre 2007.

Ce trop bref aperçu des résultats de la RSS en Afghanistan montre que le bilan qui pourrait en être tiré semble largement négatif, recoupant l'ensemble des publications consultées et des entretiens menés sur ce thème. En dehors des difficultés inhérentes à la poursuite de certains processus dans le contexte d'une guerre (comme pour le DDR), une des explications de cet échec est la diversité de l'engagement des différentes nations-cadre. Tout d'abord, sur l'ensemble des financements accordés à la RSS, la majeure partie des fonds furent alloués à la reconstruction de l'Armée Nationale Afghane (60%) et à la police (28%), laissant la justice et le DDR à 3% des contributions internationales[197]. De ce fait, les ressources attribuées aux différents secteurs montrent une concentration importante des financements sur les capacités de coercition de l'Etat, dans une perspective prioritairement orientée vers la lutte contre le terrorisme et la capacité de l'Etat à accompagner puis reprendre les opérations menées par les présences militaires internationales. Cette logique ignore d'autres éléments essentiels comme le secteur de la justice, alors même que les différentes doctrines de RSS et l'orientation politique devrait favoriser une prise en compte des mécanismes de règlement des différents, en considérant notamment que la reconstruction des forces de police doit nécessairement s'accompagner d'un renforcement des capacités de traitement judiciaire des infractions, sans lesquels les forces de l'ordre ne représentent qu'un pouvoir arbitraire.

Ensuite, le partage des tâches eut pour première conséquence d'éclater entre différents pays, donc différentes visions, un processus qui est théoriquement conçu de manière holistique et dont les composantes sont fortement interdépendantes. Cette différenciation s'établit au niveau politique : avec des difficultés à articuler l'engagement des différentes puissances, et notamment l'engagement des Etats-Unis qui consacrèrent plusieurs milliards de dollars à la formation de la police et de l'armée, mais se désintéressèrent rapidement du DDR ou du secteur de la justice. Elle s'établit également au niveau technique : dans la manière dont les Etats considérèrent leur rôle en tant que nation-cadre. Pour les Etats-Unis, il s'agissait d'être le principal contributeur et de diriger l'ensemble du processus de formation de l'armée, quand les Allemands ou les Japonais, disposant de moins de financement, tentèrent de s'appuyer davantage sur les ressources disponibles auprès d'autres Etats ou organisations (PNUD pour le DDR, MANUA et Commission

---

[197] SEDRA, Mac : « European Approaches to Security Sector Reform : Examining Trends through the Lens of Afghanistan », *European Security*, vol.15, n°3, September 2006, pp.323-338.

européenne pour la police) avec une conception plus coopérative de la coordination[198].

La faiblesse de la coordination entre acteurs internationaux a enfin renforcé les tendances déjà fortes à la marginalisation des acteurs afghans, alors que l'implication des populations locales et de leurs leaders représente un des éléments-clefs de la RSS. Cette appropriation est d'ordre socio-politique : elle suppose d'examiner l'adéquation entre les projets internationaux et l'acceptation qui peut en être faite par les acteurs locaux, en fonction des contraintes du terrain et des schèmes de perception. En la matière, il semble qu'un certain nombre de pays, et notamment l'Italie en charge du secteur de la justice, n'ait pas suffisamment pris en compte cette dimension et considéré l'appropriation comme un poids plus qu'une nécessité, négligeant d'impliquer les acteurs institutionnels mais également les populations, à travers par exemple une communication destinée à présenter les projets internationaux[199]. Cette dimension est néanmoins particulièrement importante dans des zones comme l'Afghanistan où les réformes juridiques sont souvent perçues, à tort ou à raison, comme des atteintes aux normes traditionnelles héritées des principes islamiques[200]. Mais cette appropriation est également d'ordre économique et institutionnel : elle suppose de former des personnels et réformer les institutions suivant des modèles qui possèdent leur propre cohérence économique. De ce point de vue, la durabilité des efforts entrepris dans ce domaine reste soumise à des interrogations nombreuses, puisque les dépenses du seul secteur de la défense représentent plus de 5 fois l'ensemble des revenus domestiques.

La manière dont la RSS fut mise en œuvre en Afghanistan se différencie donc notablement des doctrines adoptées en la matière. Manquant de bases empiriques permettant de relier la théorie à la pratique, la RSS a surtout vu ses orientations changer notablement sur ce terrain, l'accroissement des capacités coercitives de l'Etat étant privilégié au détriment du projet d'une gouvernance de la sécurité. Comme l'écrit Marc Sedra, le concept de Réforme du Secteur de la Sécurité se différencie de l'assistance qui était octroyée durant la guerre froide et correspondait au renforcement des institutions de sécurité

---

[198] Voir WILDER, Andrew : *Cops or Robbers ? The Struggle to Reform the Afghan National Police*, AREU Issue Paper, Kabul: July 2007.

[199] Entretien à l'ambassade de France, Kaboul : septembre 2007. Cette difficulté à communiquer sur les objectifs et les projets internationaux n'est pas nouvelle et a pu être analysée par POULIGNY, Béatrice : : *Ils nous avaient promis la paix*, Presses de Sciences Po, Paris : 2004.

[200] C'est notamment le cas des Droits de l'Homme qui sont parfois perçus comme contraires au Coran et dont l'application serait le résultat d'une imposition par les pays occidentaux infidèles. Entretiens à Kaboul : septembre 2007.

des Etats clients des superpuissances, dans le contexte de l'antagonisme est-ouest. Elle se réfère en effet davantage à la sécurité des individus qu'à la sécurité des régimes politiques[201]. L'opposition entre *hard* et *human security* serait donc inhérente à ces projets de reconstruction des institutions de sécurité parce qu'elles affichent leur volonté d'établir un contrôle civil libéral-démocratique sur les forces de sécurité. La différence est donc majeure entre une conception de la RSS où le terrorisme, le trafic de stupéfiants et les rivalités entre chefs de guerre représentent des manifestations de l' « insécurité humaine »[202] auxquelles il faut s'attaquer par une stratégie holistique de développement économique, social, culturel, institutionnel ; et une conception plus militarisée de la RSS dans laquelle l'accent est porté sur les capacités de coercition de l'Etat afin de fournir une stratégie de désengagement aux intervenants qui garantisse les intérêts de sécurité nationale des grandes puissances.

II. Logique et difficultés des opérations coercitives et de sécurisation en Afghanistan

D'ordinaire, la première contribution des militaires aux processus de reconstruction de l'Etat réside dans la sécurité qu'ils fournissent aux organisations civiles chargées de reconstruire les zones de post-conflit. En Afghanistan, cette sécurisation fait largement défaut depuis 2001, et l'Afghanistan est difficilement classable dans la catégorie des pays en post-conflit, de ce fait. En 2007, l'ensemble des militaires et des civils rencontrés à Kaboul insistait sur le fait que l'Afghanistan était un pays en guerre, du moins dans les zones du sud et sud-est bordant la frontière avec le Pakistan. Ainsi, les militaires de la FIAS comme d'OEF sont engagés régulièrement dans des combats extrêmement durs contre une insurrection qu'ils n'arrivent toujours pas à réduire au silence.

Comment, dès lors, comprendre l'articulation entre les dynamiques de construction de l'Etat et celle des combats qui ont lieu régulièrement ? Certes, on conçoit que les Etats se soient historiquement constitués dans des processus violents d'accumulation des ressources militaires et financières, l'Afghanistan ne faisant pas exception à la règle. Mais la question posée par l'Afghanistan est plus complexe que cela, dans la mesure où les opérations actuelles ne

---

[201] SEDRA, Mac : « European Approaches to Security Sector Reform », op.cit.

[202] Voir sur ce sujet TADJBAKHSH, Shahrbanou : « Human Security : Concepts and Implications with an Application to Post-Intervention Challenges in Afghanistan », *Les Etudes du CERI*, n°117, septembre 2005.

correspondent pas au modèle d'une force autochtone qui combattrait des opposants sur son propre territoire, modèle qui correspondrait à un volet du processus de *formation* de l'Etat. Bien au contraire, il s'agit de forces étrangères tentant de combattre une insurrection en soutenant un gouvernement et ses capacités de contrôle du territoire dans des dynamiques de l'intérieur et de l'extérieur où l'objectif est la *construction* de l'Etat objectif et moyen et lutte contre l'insurrection.

Or, si dans la théorie de la lutte anti-insurrection, la construction de l'Etat est un objectif permettant de combattre l'insurrection, la réalité est cependant plus floue et montre que ces deux éléments présentent des contradictions importantes. Une première présentation des présences militaires internationales et de leurs évolutions mettra ainsi en perspective les difficultés de l'engagement international. Ce premier point permettra de resituer en second lieu les logiques politiques de l'engagement des forces, avec la diversité des stratégies et contraintes de l'action militaire. Enfin, un dernier point présentera les relations entre les présences internationales et les acteurs militaires non-étatiques locaux dont l'utilisation contraint les processus de reconstruction de l'Etat.

A. Les évolutions des présences militaires internationales et leurs difficultés.

A l'origine, une présence militaire réduite au minimum.

A la suite des attentats du 11 septembre 2001, les Etats-Unis entreprirent de renverser le régime des Talibans, coupable, à leurs yeux, d'avoir hébergé le responsable des attaques terroristes et son réseau de militants *jihadistes* transnationaux. La guerre contre le terrorisme devait ainsi commencer par la destruction d'un sanctuaire du terrorisme international, selon l'expression consacrée, avant de s'étendre à l'ensemble de la planète, notamment par le travail des agences de renseignement. Si *Al Qaeda* était identifié comme un réseau appuyé sur des organisations diverses, nécessitant une lutte tous azimuts et surtout à échelle mondiale, le fait que les Talibans hébergent son chef revendiqué et des camps d'entraînement permettait l'identification et le traitement militaire d'une cible géographiquement délimitée.

Les frappes contre l'Afghanistan commencèrent le 7 octobre 2001, soit presque un mois après les attentats ayant frappé New York et Washington. Réaction à une agression, l'intervention militaire fut exclusivement conçue, pilotée et gérée par les Américains. 17 Etats participèrent aux opérations, avec un total de 17.000 hommes, la France et la Grande-Bretagne étant les contributeurs les plus importants dans cette phase initiale[203]. Dans le déroulement des opérations, la coalition antiterroriste a articulé un dispositif aérien important avec un dispositif de troupes terrestres composées de milices afghanes opposées aux Talibans (l'Alliance du Nord.) Les bombardements stratégiques ou tactiques n'avaient effectivement que peu d'impact sur le contrôle du terrain, si ce n'est qu'ils obligeaient les Talibans à se disperser et à se camoufler pour éviter les tirs de la coalition antiterroriste. Il était donc nécessaire que l'utilisation de l'arme aérienne se double d'assauts terrestres permettant de profiter de l'avantage donné par les bombardements.

A la suite de la chute de Kaboul et de l'installation de l'Autorité transitoire afghane, la FIAS, une coalition d'Etats ad-hoc, fut chargée de maintenir la sécurité aux alentours de Kaboul au début de l'année 2002, avec moins de 5.000 hommes, tandis que les opérations de combat contre les Talibans et leurs alliés d'Al Qaeda se poursuivaient dans le sud et l'est du pays. La présence militaire de maintien de la paix fut maintenue à minima, sur le modèle du *light footprint* qui avait été adopté pour les présences civiles internationales. Cette mission de paix n'avait effectivement pour mandat que le soutien aux missions de sécurité du gouvernement souverain afghan, qui restait le premier responsable de la sécurité de ses citoyens. Les membres de l'Alliance du Nord mais également les Etats-Unis et un certain nombre de pays européens, dont la France, estimaient que les forces internationales ne devaient pas constituer une présence massive se substituant aux autorités afghanes. Du point de vue de la coalition, dans les premiers mois des opérations, la question de la reconstruction de l'Etat ne constituait pas une priorité pour l'administration américaine. Bien au contraire, dès le mois de décembre 2001, les représentants du gouvernement américain affirmèrent que la priorité devait être donnée à la lutte contre le terrorisme, et qu'il n'était pas question pour eux de s'engager dans la reconstruction des institutions afghanes sur le modèle de ce qui avait été fait durant la décennie 1990, notablement dans les Balkans[204]. L'ensemble du travail civilo-militaire qui pouvait être entrepris dans les provinces par les unités des *Civil Affairs* avait ainsi pour but avoué de récolter

---

[203] TERTRAIS, Bruno : « La participation française aux opérations en Afghanistan », Regards sur l'Actualité, avril 2002, p.13.
[204] Voir FREEMAN, Christopher : « Security, Governance and Statebuilding in Afghanistan », *International Peacekeeping*, n°1, january 2007, pp.1-7.

du renseignement sur les Talibans et de favoriser une perception positive de la coalition, soutenant prioritairement les missions de combat et non la construction des institutions.

Une réorientation progressive des forces vers le soutien à la reconstruction de l'Etat

Cette vision très restrictive du rôle des forces sur le théâtre afghan ne dura cependant pas. Très rapidement, durant la première moitié de l'année 2002, il apparut que si les Talibans et les réseaux terroristes avaient pu être partiellement chassés du territoire afghan, les conditions qui devaient permettre d'éviter leur retour étaient loin d'être réunies. La chute de l'Emirat Islamique avait effectivement donné toute latitude aux groupes armés pour reprendre leurs rivalités traditionnelles et le pays revenait à la fragmentation extrême et violente du pouvoir qu'il avait pu connaître durant la guerre civile. Ce processus de fragmentation qui avait contribué à l'accession au pouvoir des Talibans en 1995-98 risquait donc de produire les mêmes effets.

De manière significative, les travaux de reconstruction dans les provinces furent de plus en plus contraints par la violence des luttes entre factions et la persistance des insurgés et terroristes. Tout au long de l'année 2002, l'idée d'un engagement plus important des militaires dans la stabilisation et le soutien à la reconstruction prit de l'ampleur, de telle manière que l'agenda de la lutte antiterroriste et celui de la reconstruction de l'Etat semblaient progressivement se confondre. La construction d'un Etat allié devait permettre d'endiguer durablement le terrorisme que les troupes internationales étaient venues combattre. Dans cette optique, le déploiement des PRT, dont il sera sujet plus bas, était censé répondre aux défis posés par la violence dans les provinces en accélérant la reconstruction et en fournissant un soutien matériel, militaire ou politique à l'installation des institutions dans les provinces. En même temps que les opérations de combat destinées à réduire immédiatement les foyers de résistance, l'engagement des militaires dans la reconstruction fournissait un objectif de plus long terme destiné à supprimer les sources du terrorisme et de l'insurrection.

Fin 2003, la reprise par l'Allemagne de la PRT de Kunduz initia l'élargissement du mandat de la FIAS hors de la zone de Kaboul, qui s'étendit progressivement dans le nord, puis l'ouest et enfin le sud et l'est du pays. Ce premier élargissement survint dans un contexte globalement favorable aux forces internationales : les opérations de combat continuaient dans le sud et l'est de l'Afghanistan, mais la zone d'opération des Talibans se réduisait de plus

en plus, ces derniers n'engageant plus d'unités nombreuses dans les combats. Au nord, l'insurrection ne posait plus de problème majeur et les rivalités entre chefs de guerre semblaient progressivement s'y atténuer à la faveur des négociations entreprises par les internationaux et le gouvernement Karzaï. Les problèmes de sécurité semblaient donc progressivement se cantonner à des problèmes de sécurité publique, et la présence militaire américaine, soumise à une pression importante en Irak, envisageait de réduire son engagement au profit de l'OTAN[205], et concentra sa présence dans l'est de l'Afghanistan, à la frontière avec le Pakistan.

Une dégradation continue de la situation sécuritaire

Mais les années suivantes ne permirent pas de constater une amélioration de la situation militaire, bien au contraire. Si les chefs de guerre rentrèrent progressivement dans le rang, l'insurrection gagna en force à partir de l'année 2005, combinant actions terroristes spectaculaires, dont les premiers attentats-suicide, actions de guérilla et de harcèlement contre les troupes gouvernementales, les postes de police ou les organisations civiles. Réfugiés dans les sanctuaires situés dans les zones tribales pathanes du Pakistan et bénéficiant de financements importants liés au commerce d'opium, les insurgés ont pu réorganiser leurs forces et réorienter leurs actions, profitant des hésitations des pays de l'OTAN à s'engager en Afghanistan. Ils purent progressivement prendre le contrôle de zones entières du sud et de l'est du pays, tout en élargissant leur zone d'action pour pénétrer plus profondément à l'intérieur du pays. Ainsi, en 2007, des zones telles qu'Herat ou encore Kunduz, qui n'avaient plus été touchées par les combats, semblaient connaître une recrudescence de l'insurrection, alors que les attentats à Kaboul se multiplièrent. Divisée entre plusieurs mouvements distincts (Talibans, *Hezb-i Islami* de Gulbuddin Hekmatyar, réseau de Jalaludin Haqqani) ayant une implantation différenciée[206], ces mouvements insurgés soutenus pour partie par les réseaux *jihadistes* s'opposent régulièrement aux forces de l'OTAN au cours de combat meurtriers.

---

[205] Comme exemple de cette vision optimiste, voir MALONEY, Sean : « Afghanistan : from here to eternity ? », *Parameters*, vol.34, n°1, Spring 2004, pp.4-15 ; ainsi que, du même auteur « Afghanistan Four Years On : An Assessment », Parameters, vol.35, n°3, Autumn 2005, pp21-32.

[206] Voir de ce point de vue TRIVES, Sébastien : « Afghanistan : réduire l'insurrection. Le cas du Sud-Est », Politique Etrangère, n°1, 2006, pp.105-119.

L'extension géographique du mandat de l'OTAN fut ainsi confrontée à une série de combats et une opposition insurgée importante dans le sud et le sud-est de l'Afghanistan. Lors du séjour de terrain effectué pour cette étude en septembre 2007, les discours recueillis portant sur l'évolution des rapports de force entre insurgés d'une part et gouvernement/troupes internationales d'autre part furent souvent négatifs. Pour un grand nombre de personnels militaires rencontrés, les contingents internationaux ne possédaient pas véritablement les moyens de lutter contre une insurrection qui occupe le terrain de manière extensive et bénéficie de soutiens importants : les opérations de l'OTAN dans le sud et le sud-est du pays se résument ainsi à pousser les insurgés hors des zones d'opération, balayer les zones avant de se retirer, laissant de fait le terrain inoccupé et libre pour que les opposants y reviennent[207]. Ces derniers possèdent ainsi une présence durable dans un nombre croissant de zones puisque ni les forces de police ni les forces armées afghanes ne semblent en mesure d'y maintenir une présence dissuadant leur retour.

Pour certains ces difficultés ne sont que passagères, et si l'Afghanistan connaît des conflits de basse et de moyenne intensité dans un certain nombre de zones, une grande partie du pays, au nord et à l'ouest connaît un renforcement important des pouvoirs de l'Etat et une croissance économique que le terrorisme ne pourra pas enrayer, ne posant donc pas de menace généralisée au processus général de construction de l'Etat[208]. Pour d'autres, le renforcement de l'insurrection et l'incapacité des troupes de l'OTAN à réduire cette opposition armée est le signe d'un recul de l'Etat et d'un « *processus de dés-intitutionnalisation* »[209], puisque des zones entières du pays restaient inaccessibles aux représentants de l'administration comme des organisations internationales. Cette vision particulièrement pessimiste se fonde sur la perception d'une dégradation de l'image du gouvernement et de l'Etat, liée à la corruption importante des élites administratives et politiques, à l'absence de sécurité pour les populations et à la lenteur du processus de reconstruction.

B. Les logiques politiques des opérations militaires

Ce bref aperçu des évolutions de la situation militaire en Afghanistan depuis 2001 nécessite de revenir sur les ramifications et logiques politiques qui

---

[207] Entretien mené au CJ5, HQ ISAF, Kaboul : septembre 2005.
[208] Entretiens auprès des Conseillers Politiques du COMISAF et au *Joint Mission Analysis Center* de la MANUA, Kaboul : septembre 2007.
[209] Entretien au Ministère de la Défense, Paris : septembre 2007.

y sont inhérentes et permettent de cerner les modalités de l'engagement des forces dans le processus de reconstruction de l'Etat, à travers leur mission de sécurisation et de combat. De manière générale, il convient de rappeler que l'Afghanistan n'était pas, en 2001, un « Etat failli », mais que les Talibans possédaient un projet politique de constitution d'une autorité centrale possédant le monopole de la coercition[210]. L'intervention américaine fut donc le point de départ d'un projet politique antagoniste de celui des Talibans, qui se matérialisa par la conduite du processus de Bonn en décembre 2001 et la mise en place de l'Administration Intérimaire Afghane en 2002. L'équilibre politique qui y prévalait alors intégrait différents partis afghans ayant résisté aux Talibans et les représentants des factions. Il représenta donc davantage un partage du pouvoir et un accord sur une assistance internationale dans le contexte général de la guerre contre le terrorisme qu'un accord de paix, opposant de fait deux conceptions différentes de l'Etat en Afghanistan. Significativement, les Talibans furent exclus de toutes les négociations à partir du moment où ils refusèrent de livrer Ben Laden aux Etats-Unis, et la MANUA ne conduisit pas de négociation avec les leaders du mouvement dans les premiers mois de la présence internationale, ce qui radicalisa d'autant leur opposition au nouvel ordre politique. Les violences que connut le pays à la suite de l'intervention internationale correspondent ainsi à la confrontation de deux modèles de société et d'Etat, rendant impérieuse la nécessité de légitimer le projet international et de faire basculer les populations du côté de l'administration légale.

Des logiques de combat contradictoires avec la reconstruction de l'Etat ?

De ce fait, et au-delà de l'investissement des militaires dans les dynamiques de renforcement de l'Etat par la formation des services de sécurité ou la participation au développement économique, la conduite des opérations

---

[210] La qualification d'Etat pour l'Emirat Islamique d'Afghanistan ne fait cependant pas l'unanimité. Michael Barry, adoptant une posture moraliste, la lui refuse (voir BARRY, Michael : *Le Royaume de l'Insolence. L'Afghanistan 1504-2001*, Flammarion, Paris : 2002), de même, mais pour des raisons différentes, que Gilles Kepel qui voit davantage dans cette construction « *une communauté organisée selon la norme déobandie et « gonflée » aux dimensions d'un pays et sur laquelle s'exercent la coercition morale à l'intérieur, le jihad sur les marges, et qui tire ses ressources des péages prélevés sur les flux du négoce* » (KEPEL, Gilles : *Jihad. Expansion et déclin de l'islamisme*, Gallimard, Paris : 2000, p.236). Au contraire, Gilles Dorronsoro (*La Révolution Afghane*, op.cit, pp.199-312) comme Barnett Rubin (*The Fragmentation of Afghansitan*, op.cit, pp.XI-XVIII) analysent les fonctions judiciaires et sécuritaires des institutions de l'Emirat comme les éléments d'un Etat clérical, en dépit de l'aspect mineur des autres composantes de l'administration.

coercitives et de sécurisation des troupes internationales est porteuse d'enjeux majeurs pour la construction étatique. Construire un Etat, c'est-à-dire faire correspondre des institutions à une ou des communautés politiques suppose effectivement de manier habilement des éléments de contraintes comme d'attraction, visant comme dans toute lutte contre-insurrectionnelle à attirer les populations civiles, renforcer la légitimité des institutions et marginaliser l'opposition armée. Ce processus suppose également de laisser ouverte la possibilité pour certains insurgés de faire allégeance au gouvernement légal, de s'inscrire donc dans une logique politique de négociation[211]. Cela nécessite donc une définition claire de l'ennemi, des objectifs de la lutte contre l'insurrection et des conditions d'acceptation du retour en grâce des opposants. La première difficulté qui apparaît alors lorsque l'on examine la situation en Afghanistan correspond au flou qui entoure les objectifs des opérations de combat et l'absence de consensus dans l'équilibre de la coercition et de l'ouverture.

D'un côté, la stratégie américaine (surtout des Forces Spéciales) et d'une grande partie des forces de l'OTAN est bien souvent décrite comme une campagne d'éradication des Talibans et des réseaux terroristes, où l'ensemble des éléments qui peuvent s'apparenter aux insurgés font systématiquement l'objet d'un traitement militaire visant à les détruire, y compris par des assassinats ciblés. La coercition serait dans cette optique l'axe d'effort majeur des opérations et constituerait la logique prioritaire de l'engagement militaire. Cette approche paraît pertinente au regard des objectifs militaires tactiques, et notamment de la nécessaire réaction des forces internationales à des groupes hostiles qui les prennent pour cible. Elle correspond également, à un niveau stratégique, à la volonté d'accroître le risque pour les individus d'être tués ou blessés en s'engageant dans une opposition armée au gouvernement, permettant donc de prévenir le renforcement de l'insurrection. Elle paraît cependant présenter des effets négatifs majeurs, et notamment contribuer à radicaliser une grande partie des insurgés qui n'ont alors pas d'autre choix que de gagner pour ne pas mourir. Elle enferme la contre-insurrection et la construction de l'Etat dans des logiques combattantes et d'opposition. De ce point de vue, les logiques d'emploi de la force et de construction de l'Etat peuvent s'avérer particulièrement antagonistes lorsque la priorité est accordée à la destruction physique de l'insurrection au détriment des négociations de terrain et des logiques de cooptation destinées à neutraliser et isoler l'ennemi.

De manière significative, lors des entretiens menés en 2003 comme en 2007, de nombreux civils et des militaires eux-mêmes insistaient sur le fait que

---

[211] Voir de ce point de vue METZ, Steven & MILLEN, Raymond : *Insurgency and couterinsurgency in the 21st century : reconcepualizing threat and response*, SSI/USAWC, Carlisle : November 2004.

l'attention accordée par les Etats-Unis et l'OTAN aux opérations de combat étaient contre-productives et ne correspondaient pas à une véritable stratégie de contre-insurrection, où la force est toujours à employer de manière parcimonieuse. Dans bien des entretiens, les opérations de combat étaient ainsi conçues comme de véritables obstacles à la reconstruction de l'Etat, tant parce qu'elles impliquaient un ordre de priorité particulier où la reconstruction n'était finalement qu'une tâche annexe des opérations coercitives, que parce que les combats engendraient un ressentiment croissant au sein des populations. Lasses de 25 années de guerres, les populations afghanes se sont effectivement montrées de plus en plus sensibles au comportement violent de certaines troupes et aux erreurs de frappe qui se sont multipliées ces dernières années, mettant la présidence afghane dans l'embarras à de multiples reprises. Les multiples protestations du gouvernement afghan sur les bavures ont d'ailleurs conduit le commandant américain de la FIAS, le Général Dan Mac Neill, à changer ses directives à l'été 2007 : il ordonna aux pilotes des forces aériennes de modérer leur usage de la force dans leurs missions de soutien aux unités tactiques pour éviter de commettre des erreurs[212]. Cette situation, commandée par l'accroissement des difficultés politiques de l'usage de la force, eurent des répercussions importantes sur les troupes au sol, et notamment les petites unités afghanes réparties sur le territoire afghan qui intègrent des instructeurs de l'OTAN et sont régulièrement au contact des Talibans. Ne bénéficiant plus d'un soutien se traduisant systématiquement en un feu aérien, ces unités doivent s'adapter à des difficultés accrues et aux interrogations de leurs homologues afghans. Les contradictions et difficultés pratiques entre l'action des forces au niveau tactique et ses dimensions opérationnelles et politiques provoquent ainsi des dilemmes majeurs.

De la même manière, l'engagement des Etats-Unis et la Grande Bretagne dans la lutte contre la culture du pavot à opium, notamment par la mise en place de campagnes d'éradication brutales, peut être interprétée comme le signe de la volonté de ces Etats à éliminer l'un des moyens de financement de l'insurrection, au-delà de l'objectif de réduction de la production d'héroïne qui relève davantage de la volonté de réduire l'importation de ce produit sur les marchés européens et nord-américains. Mais elle possède l'inconvénient majeur de priver de ressources des fractions entières des populations rurales du sud de l'Afghanistan, précisément là où l'insurrection est la plus forte, ces dernières acceptant progressivement la « protection » proposée par les insurgés en réponse aux campagnes d'éradication. N'étant que rarement accompagnées par des mesures de transition agricoles vers des cultures de substitution, qui ne sont d'ailleurs pas aussi lucratives que la culture du pavot, les campagnes

[212] Entretien au Repfrance, *ISAF Regional Command Capital*, Kaboul : septembre 2007.

d'éradication font peser un risque économique majeur sur un grand nombre de populations rurales et renforcent de facto l'assise de l'insurrection.

Des logiques de négociation rendues inopérantes

D'autres stratégies, et notamment certaines approches britanniques ou celles adoptées par le gouvernement afghan, visent au contraire à offrir à un certain nombre d'insurgés des possibilités de réintégration dans la société légale, via le mécanisme de *Tahkm-e Sohl*[213] ou des négociations de terrain, comme celles conduites à Musa Qala par les forces britanniques[214]. Elles visent donc à tenter de distinguer au sein des mouvements insurgés les différents niveaux d'engagement et d'endoctrinement qui permettent d'identifier les réseaux ou personnes qui pourraient potentiellement changer d'allégeance en cas d'évolution des rapports de force. Cette stratégie complexe suppose de protéger les personnes qui voudraient faire le choix d'être loyales au gouvernement, afin qu'elles n'aient pas à subir les mesures de rétorsion que pourraient prendre les insurgés à leur égard. Elle implique donc que les forces internationales et locales tiennent durablement le terrain et aient la capacité de sécuriser un grand nombre de sites, ce qui n'est pas le cas comme nous avons pu le voir. Elle suppose également une connaissance particulièrement fine des réseaux de pouvoir locaux et de l'insurrection elle-même, pour cerner les logiques de ralliement ou de maintien de la lutte armée. Or, ces moyens ne sont pas véritablement à la portée de tous les contingents, et selon les personnels de planification de la FIAS, les troupes internationales ne possèdent pas les moyens de renseignement et de connaissance de zone permettant de distinguer les différentes sociologies des insurgés, leurs motivations et les réseaux dans lesquels ils sont imbriqués.

Cette approche milite en fait pour un rapprochement des différents acteurs internationaux et locaux impliqués dans la reconstruction de l'Etat, et in fine dans la lutte contre l'insurrection. Si les connaissances de zone sont limitées au sein des armées engagées sur le terrain, tant par la perméabilité et la complexité de la société afghane que par le rythme rapide de rotation des

[213] Négociations de terrain menées entre les éléments insurgés et le gouvernement pour un retour à la vie civile et légale.

[214] A la fin de l'année 2006, les forces britanniques négocièrent une trêve avec les Talibans dans le village de Musa Qala, à la demande des leaders de ce village qui souhaitaient ne plus avoir à subir les opérations de combat. Une fois l'accord conclu, les Talibans retournèrent dans le village et en prirent le contrôle, avant que la trêve ne soit rompue.

soldats qui ne permet pas de capitaliser les savoirs acquis au cours des opérations, d'autres acteurs, tels que certains personnels de la MANUA, possèdent une expérience et une connaissance fine de ces réalités, sans parler des Afghans eux-même. L'enjeu de la lutte contre-insurrectionnelle est donc d'intégrer dans les mécanismes d'échange de renseignement et de planification des opérations les organismes civils internationaux et locaux qui possèdent la capacité de contribuer à cette lutte. Les doctrines de contre-insurrection insistent effectivement sur la nécessité de mettre en œuvre des stratégies intégrées entre les différentes présences civiles et militaires[215]. Préalable à cette coordination civilo-militaire large dans le domaine de la sécurisation, les échanges de renseignement ont en fait lieu de manière ad-hoc, dans une « cellule de fusion du renseignement » (*Intelligence Fusion Cell*) rassemblant le *Joint Mission Analysis Center* de la MANUA, les forces engagées dans la FIAS et l'OEF ainsi que les ministères afghans de la Défense et de l'Intérieur. Sans procédure opérationnelle standard ou accord spécifique, ces échanges peuvent porter autant sur la protection des forces que des éléments ciblés de lutte antiterroriste. Mais ce type d'échange est très fortement contraint par les limitations imposées à la dissémination du renseignement, inhérentes à l'objet même de ces structures et que l'on retrouve dans l'ensemble des architectures de partage du renseignement. De manière significative, à l'intérieur même de l'OEF, et en dehors des considérations liées aux niveaux de classification, plusieurs réseaux de dissémination des informations et du renseignement cohabitent, faisant une distinction stricte entre les personnels américains et non-américains[216].

De même, les dirigeants politiques afghans se plaignent régulièrement de ne pas être suffisamment associés aux processus de décision et de planification des opérations antiterroristes et contre-insurrectionnelles[217]. Cette absence d'implication afghane est particulièrement importante dans le cadre des opérations antiterroristes d'OEF, cette présence militaire ne bénéficiant d'ailleurs pas d'un Statut des Forces qui encadre juridiquement ses activités. De manière significative, les chaînes de commandement pour les opérations aériennes restent très floues, une grande partie des personnels de la FIAS rencontrés ne la connaît que mal et il a été très difficile à l'équipe de recherche d'obtenir des informations claires sur ses structures de commandement. Y

---

[215] Entretiens avec un Conseiller Militaire de la MANUA et les Conseillers Politiques du COMISAF, Kaboul : septembre 2007. Voir également HEADQUARTERS : *Counterinsurgency*, FM3-24, Department of the Army, Washington DC : June 2006.

[216] Entretien au *Combined Security Transition Command – Afghanistan* (OEF), Kaboul : septembre 2007).

[217] Entretiens à la Division Politique de la MANUA, septembre 2007.

compris dans les opérations menées conjointement entre la FIAS et les forces de sécurité afghane, pour la sécurisation des commémorations ou grands événements politiques par exemple, les militaires de la FIAS reconnaissent que les officiers de liaison afghans n'ont aucun pouvoir de décision et que la conduite des opérations est très largement le fait des troupes internationales[218]. Le secteur de la sécurité rejoint donc les tendances plus générales d'absence de leadership afghan dans le processus de reconstruction de l'Etat, et de ce fait une implication réduite dans la conduite des stratégies de contre-insurrection. Cette coordination minimale entre des forces différentes n'est cependant pas restreinte aux interactions entre locaux et internationaux. Certaines opérations menées par les forces américaines sont menées sans que leurs alliés au sein de l'OTAN ne soient impliqués, renforçant les tendances déjà lourdes à l'éclatement des stratégies militaires et de sécurité.

Une implication très timide des Etats européens

Une autre série de difficultés dépend étroitement des considérations politiques nationales présidant à l'engagement des forces des Etats-membres de l'OTAN sur le terrain afghan. Au niveau des Etats européens, l'engagement des forces connaissait d'importantes contraintes liées aux restrictions nationales à l'engagement des troupes dans les zones les plus reculées ou dans des opérations de combat. Ces *caveats* traduisent en fait la réticence des gouvernements européens à s'engager sur ce territoire difficile où les risques de pertes en vies humaines sont importants. Un grand nombre de pays, dont l'Allemagne, s'opposèrent ainsi à ce que leurs troupes soient impliquées dans les opérations de combat dans le sud de l'Afghanistan ; ou, pour la France, dans les unités PRT dont les contingents peu nombreux sont répartis dans des zones reculées et potentiellement hostiles. L'engagement militaire semble donc s'effectuer à la carte et à reculons pour un grand nombre d'Etats membres de l'OTAN. Lors de ses progressives phases d'extension dans l'ouest et le sud de l'Afghanistan, les Etats-membres furent ainsi confrontés à des vagues de protestation de la part de leurs opinions publiques. En Espagne, en Italie, au Canada ou aux Pays Bas, des mouvements de protestation s'organisèrent car l'engagement des forces était envisagé comme un soutien direct aux opérations antiterroristes dirigées par les Etats-Unis, dont la légitimité était remise en cause. L'engagement des forces dans des opérations de combat ou leur capacité à circuler dans des zones instables en fut réduite, restreignant les possibilités d'engagement de l'OTAN dans les régions les plus problématiques. Ainsi, les

---

[218] Entretiens à l'ISAF *Regional Command Capital*, Kaboul : septembre 2007.

réticences à intervenir dans les milieux montagnards ou en hiver, précisément dans les endroits et aux moments où les insurgés reprennent leurs forces et se réorganisent, contribuent à élargir leur sanctuaire et établir un prolongement en terre afghane des zones de replis établies au Pakistan[219].

Ces restrictions et la volonté de réduire les risques encourus par les troupes sur le terrain sont également à l'origine de comportements et de postures de protection de la force qui sont réputées être en contradiction directe avec les stratégies de contre-insurrection. Selon nos interlocuteurs à la FIAS ou à l'OEF, l'accroissement important du nombre d'attentats-suicide a progressivement engendré des comportements de protection de la force jugés excessifs (conduite rapide multipliant les risques d'accidents, apparence très guerrière des soldats et attitudes hostiles vis-à-vis des populations) coupant progressivement les soldats occidentaux des populations locales. Selon plusieurs militaires, les forces occidentales sans aucune exception[220] vivent de manière constante dans la peur des attentats, engendrant attitudes agressives vis-à-vis des populations et restriction au minimum des sorties sur le terrain, là où la recherche de confiance et le soutien de ses populations nécessiterait une plus grande proximité.

Globalement, les logiques d'emploi de la force sont donc soumises à de multiples contraintes. Outre qu'elles ne répondent à des logiques faisant consensus entre les différents membres de l'OTAN, aboutissant en fait à saper l'unité de commandement, il apparaît que les forces internationales ne manifestent ni la capacité ni la volonté de s'engager en Afghanistan.

---

[219] Entretien au *Combined Security Transition Command – Afghanistan* (OEF), Kaboul : septembre 2007.

[220] Certains entretiens ont ainsi conduit à considérablement relativiser les discours tournant autour d'une spécificité française (la « *French Touch* ») dans laquelle les forces seraient, davantage que d'autres, habituées à interagir de manière importante avec les populations et à adopter des attitudes moins agressives. Les forces françaises ne présenteraient en la matière aucune véritable spécificité, adoptant progressivement des postures de protection analogues à celle des autres contingents. Entretiens menés à l'ambassade de France, à la FIAS ainsi qu'au *Combined Security Transition Command – Afghanistan* (OEF), Kaboul : septembre 2007.

C. Les interactions entre forces internationales et groupes militaires non-étatiques.

On a pu décrire la manière dont la faiblesse de l'engagement international laissait un certain nombre de vides sur le territoire afghan, donnant l'opportunité aux insurgés de prendre le contrôle de zones importantes dans les provinces afghanes. Mais cet engagement à minima a également des conséquences importantes sur les liens entre forces internationales et groupes de combattants non-étatiques qui soutiennent leur engagement.

En 2001-2002, le soutien d'OEF aux milices afghanes

En 2001, l'originalité de la campagne afghane résida dans le fait que les troupes terrestres furent quasiment exclusivement des troupes afghanes, celles des commandants afghans opposés aux Talibans et réunis dans l'Alliance du Nord[221]. Ces troupes étaient encadrées par des militaires britanniques et américains des forces spéciales arrivés une semaine avant le début des bombardements. Ils avaient pour tâche principale de coordonner les mouvements de troupes de l'Alliance du Nord avec les opérations aériennes, dont ils guidaient les tirs depuis le sol. Cette nouvelle organisation de l'appui aérien à une force autochtone, prônée par la CIA sur le modèle des campagnes clandestines contre la Piste Ho Chi Minh lors de la guerre du Viêt-Nam[222], fut rendue particulièrement efficace par les améliorations technologiques ayant eu lieu dans le domaine du guidage des munitions de précision durant les années 1990. L'avantage de cette stratégie était de pouvoir engager relativement rapidement des actions militaires au sol contre les Talibans, là où un déploiement lourd de troupes terrestres aurait nécessité davantage de temps. Elle permettait également de réduire les risques inhérents à une invasion du territoire afghan, chacun ayant à l'esprit la défaite subie par l'Armée Rouge dans les années 1980[223]. Dans cette campagne, basée sur une alliance entre l'armée la plus puissante au monde et la plus avancée technologiquement et des troupes non-conventionnelles, formées en partie de miliciens à temps partiels et dont l'armement était rudimentaire, les techniques les plus modernes de combat et la technologie militaire la plus avancée furent utilisées par des forces spéciales qui

---

[221] BIDDLE, Stephen : *Afghanistan and the future of warfare : implications for Army and Defense Policy*, SSI / US Army War College, Carlisle : 2002.
[222] ANDRES, Richard, WILLS, Craig & GRIFFITH, Thomas : « Winning with Allies. The strategic value of the Afghan Model », *International Security*, vol.30, n°3, Winter 2005/06, p.129.
[223] *Ibidem.*

devaient cependant monter à dos de mules pour progresser sur un terrain très accidenté et difficile, dans les montagnes au sud de Mazar-e Shariff comme dans celles qui sont à la frontière du Pakistan. De ce fait, la victoire de la superpuissance américaine fut, durant cette campagne, conditionnée par la réussite au combat d'éléments de troupe bien moins entraînés et équipés qu'elle, et dont la probité et l'ardeur au combat furent parfois très faible[224].

Le marchandage des services de seigneurs de la guerre afghans de la part des Etats-Unis fut ainsi constant durant les premières années de leur présence sur le terrain. En désirant combattre le terrorisme et les Talibans, les Américains renforcèrent ainsi considérablement les moyens financiers et matériels de groupes politico-militaires dont le rapport à l'Etat central était ambigu, fait de volonté d'autonomisation autant que d'instrumentalisation[225]. Si la formation des institutions de sécurité afghanes (police et armée) eut pour enjeu de substituer à ces milices des forces officielles, les retards accumulés dans ce processus encouragèrent la perpétuation de ces pratiques alors même que l'objectif de construction des institutions consistait à renforcer le monopole de l'usage de la force par l'Etat.

Une recrudescence de l'appel aux groupes armés non-étatiques

Ces pratiques connurent un ralentissement lorsque l'insurrection perdit de sa force en 2003-2004, mais reprirent à la faveur de son renforcement à la suite des combats dans le sud du pays en 2005 et surtout 2006. Pour combler les vides sur le terrain et éviter que les insurgés ne prennent le contrôle des zones entières, les forces internationales, et notamment les Britanniques, ont ainsi recommencé à armer et organiser des forces supplétives dans les villages, sur le modèle des *Arbakai*[226]. Outre le fait que le renforcement des milices soit contradictoire avec le processus de formation de l'Etat puisqu'elle aboutit à conférer à des acteurs non-étatiques un droit à l'usage de la violence, l'organisation permanente représenterait potentiellement une source de

---

224 ANDRES, Richard, WILLS, Craig & GRIFFITH, Thomas : « Winning with Allies », op.cit, pp.144-149.

225 SUHRKE, Astri, BERG HARPVIKEN, Kristian & STRAND Ann : *Conflictual Peacebuilding : Afghanistan two years after Bonn*, Chr. Michelsen Institute, Bergen : 2004.

226. Historiquement, et dans les zones tribales uniquement, les *Arbakaï* sont des milices villageoises composées de jeunes hommes dont le chef est désigné par l'assemblée des anciens. Elles sont cependant provisoires et visent à un objectif précis, à l'issue duquel les troupes sont démobilisées, afin qu'elles ne représentent pas une menace pour l'équilibre interne à la tribu. Entretien au *Joint Mission Analysis Center* de la MANUA, Kaboul : septembre 2007.

déstabilisation des structures tribales, en conférant un pouvoir militaire à des jeunes hommes pouvant concurrencer la hiérarchie interne aux tribus et notamment l'assemblée des anciens[227]. Elle signifierait donc un facteur supplémentaire de fragmentation de l'autorité politique difficilement contrôlable. En effet, en dépit de discours parfois très optimistes[228] sur les capacités de compréhension et de manipulation des structures traditionnelles afghanes, il est peut vraisemblable que les troupes internationales disposent des savoirs-faire et connaissances permettant de contrôler ces dynamiques extrêmement complexes[229]. Si des équipes d'anthropologues ont été intégrées aux unités américaines, la pertinence d'un tel dispositif reste à évaluer, notamment au regard des rythmes de rotation des effectifs.

Cette recrudescence du recours aux milices s'est également traduit dans le domaine de la police, avec la mise en place de la Police Nationale Afghane Auxiliaire à la demande du Président Karzaï en 2006 et fortement soutenues par l'OTAN (les PRT) autant qu'OEF. Ces unités sont censées apporter une capacité supplémentaire de plus de 11000 hommes dans le domaine de la police pour tenir le terrain face aux insurgés dans le sud. Elles possèdent les mêmes équipements et salaires que la Police Nationale, sans en avoir l'entraînement, qui est de quelques jours. De plus, les procédures de sélection semblent particulièrement floues, pour ne pas dire laxistes, et plusieurs rapports expliquent que ces unités de police auxiliaires correspondent en fait à une officialisation des milices dans le sud de l'Afghanistan[230]. Cette approche pose deux problèmes extrêmement concrets : d'une part elle accentue le réarmement des groupes militaires dans le sud, suscitant appréhension dans le nord du pays et réticences au processus DDR/DIAG ; d'autre part, elle sape les efforts qui avaient été entrepris pour que la qualité de la Police afghane s'améliore, en fournissant une opportunité d'être recruté dans la police à égalité avec les policiers classiques sans suivre de formation importante ni être sélectionnés.

Confrontées aux difficultés de sécurisation d'un vaste territoire, les forces internationales rencontrent ainsi d'autant plus d'obstacles qu'elles contribuent plus ou moins directement à la dégradation de la situation : par le

---

227 Entretien au *Joint Mission Analysis Center* de la MANUA, Kaboul : septembre 2007.

228 Un officier américain du *CJCMOTF* déclara ainsi en 2003 que les Afghans étaient de « grands enfants », facilement manipulables.

229 Ce que nombre d'officiers reconnaissent volontiers à tous les niveaux de responsabilité. Un exemple de cette difficulté à comprendre la structuration politique afghane est la référence générale au mode d'organisation tribal conçu comme valable sur l'ensemble du territoire, ce qui est faux comme on a pu le préciser en début de chapitre.

230 Voir notamment ICG : *Reforming Afghanistan Police*, Asia Report n°138, Brussels/Kabul : 30 August 2007.

renforcement des milices, mais également par la difficulté à coordonner les présences militaires ou à s'impliquer sur le territoire, donnant de facto des signes politiques multiples et peu clairs. Ainsi, s'il est évident que le gouvernement de Hamid Karzaï ne résisterait pas à un retrait brutal des forces internationales, la contribution de ces dernières à la construction de l'Etat n'en est pas moins fortement remise en question. L'absence de signe clair d'engagement, alors même que la situation n'a fait que se dégrader, ne peut effectivement qu'encourager des ralliements aux insurgés qui jouent sur le temps et la lassitude des pays occidentaux.

III. La formation de la police afghane : entre mission civile et militaire

Les derniers éléments qui ont pu être évoqués concernant les relations entre forces internationales et milices locales, reprenant les modèles de *proxy wars*, de guerre menées avec des troupes supplétives, sont revenus sur le devant de la scène en raison des insuffisances notoires des forces de sécurité locales et internationales. C'est bien en raison des difficultés à contrôler l'espace géographique, notamment dans le sud du pays, que le recours aux groupes armés non étatiques à des fins de lutte contre l'insurrection s'est perpétué depuis le début de l'intervention. En effet, dans le nord du pays, et partiellement dans l'ouest, les anciens seigneurs de guerre[231] seraient plutôt en faveur du renforcement des dispositifs policiers, tant parce qu'ils contrôlent de manière plus ou moins étroite ces forces, que parce qu'elles permettent de renforcer la stabilité de la zone et donc les activités économiques légales ou illégales dans lesquelles ces acteurs se sont recyclés[232]. Dans ce contexte, les missions militaires ayant pour objet de renforcer les capacités coercitives de l'Etat sont progressivement devenues des piliers majeurs de la présence militaire internationale, tant au niveau de la FIAS que d'OEF, pour des secteurs d'activité traditionnellement conçus comme relevant de la sphère de compétence des militaires, que d'autres secteurs davantage considérés comme civils, et en premier lieu la police. Il convient donc de revenir sur les différentes étapes de l'engagement des armées dans ces domaines avant de resituer ses logiques et les enjeux qu'il recouvre.

---

[231] Mais nous n'avons pas d'information concernant l'acceptation des forces gouvernementales par les commandants aux niveaux des districts ou des villages.
[232] Entretien au *Joint Mission Analysis Center* de la MANUA, Kaboul : septembre 2007.

A. Un investissement militaire croissant dans les capacités de l'Etat à assurer sa sécurité.

L'engagement des militaires dans la formation des institutions de sécurité afghane fut réalisé relativement tôt, dès le mois de mai 2002, quelques mois après l'installation du gouvernement provisoire. La participation des militaires américains à la formation de l'armée afghane avait été avalisée par les Conférences de Bonn et de Genève, lorsque les domaines de la RSS furent définis et partagés entre les nations-cadres. Des militaires français et britanniques furent également employés dans cette mission relevant du commandement d'OEF. Débutant à près de 80 millions de dollars en 2002, les contributions financières américaines (Département d'Etat comme Département de la Défense) furent rapidement augmentées, passant à 347 millions de dollars en 2003, puis 719 en 2004, avant d'atteindre plus d'1,280 milliards de dollars en 2005[233]. Si, à l'origine, les formations de militaires afghans étaient effectuées directement par des militaires occidentaux, le processus de formation de formateurs permit de laisser des instructeurs afghans prendre progressivement en charge une portion croissante des enseignements et des responsabilités administratives, y compris celle des Ecoles de formation. Cette formation de l'armée afghane se concentra prioritairement sur les unités d'infanterie et des cours de tactique, avant que d'autres enseignements soient dispensés : formation des forces spéciales, création d'une école de contre-insurrection, orientation faible mais progressive vers la formation des unités de soutien[234].

Dans le domaine de la police, un certain nombre de PRT avaient entrepris à partir de 2003, et notamment avec la PRT britannique de Mazar-e Shariff, de soutenir les premières unités de police afghanes déployées sur le territoire. Cette assistance passait par la négociation et le soutien politique et militaires aux unités du Ministère de l'Intérieur, notamment pour convaincre les factions de les laisser opérer dans leur zone. Elle comportait également un volet plus pratique : la construction d'infrastructures, le don de matériel divers (fournitures de vêtement ou matériel de communication), mais aussi de la formation dispensée sur les matériels donnés ou sur des techniques spécifiques dont les policiers ne semblaient pas disposer (monter un poste de contrôle et de garde, réaliser une fouille opérationnelle, gérer les ressources humaines d'une

---

[233] Voir GAO : *Afghanistan Security. Efforts to establish Army and Police Have Made Progress, but Future Plans need to be better defined*, GAO Report to House of Representatives, Whashington DC: June 2005, p.9.

[234] Entretien au Repfrance, Kaboul : septembre 2007.

unité, contrôle des foules)[235]. Au fur et à mesure de leur déploiement, les PRT s'investirent donc dans ces missions d'appui à la police de manière très variée. Certaines employèrent des policiers à statut militaire comme les *Royal Mounties* canadiens ou les *Carabinieri* italiens, ou des personnels d'infanterie classiques pour réaliser des missions de formation. Ces dispositifs, en dépit de leur modestie, fournirent autant de programmes bilatéraux de renforcement des capacités de police qui passèrent rarement par les mécanismes de coordination allemands.

Une accélération sensible des programmes de formation des capacités afghanes est cependant remarquable depuis l'année 2004 et surtout 2005, tant dans le domaine de la police que de l'armée. Dans ces deux domaines, ce sont principalement les Etats-Unis qui accentuèrent leur implication, passant de moins de 350 millions de dollars d'aide en 2003 à plus de 1,7 milliards en 2005. Les difficultés à remplir les objectifs fixés en 2002, les signes d'une recrudescence de l'insurrection, ou encore les leçons de l'engagement en Irak (où le domaine de la sécurité publique avait été négligé) incitèrent les Américains à s'engager plus avant dans ces programmes[236]. La formation de l'armée et de la police passa ainsi sous le contrôle d'un commandement spécifique : le *Combined Security Transition Command – Afghanistan* placé sous le commandement d'OEF et de l'Ambassadeur américain à Kaboul. Avec 500 hommes, cette composante d'OEF possède le contrôle opérationnel de la *Task Force Phoenix* disposant en 2007 de plus de 6.000 hommes. Le personnel militaire de ce commandement spécifique est majoritairement réserviste, et est renforcé par des instructeurs venant des compagnies de sécurité privées (*Military Professional Resource Inc* pour les militaires, *Dyncorp* pour la formation des policiers), des fonctionnaires civils américains de la *Drug Enforcement Agency* ou du *Federal Bureau of Investigation.*

Les formations dispensées aux afghans s'accompagnèrent d'un dispositif d'intégration des formateurs et moniteurs dans les unités afghanes déployées sur le terrain : les *Embedded Training Teams* pour l'armée et les *Police Mentoring Teams* pour la police. Répartis sur le terrain et vivant parmi les Afghans, dans les unités tactiques, ces instructeurs ont pour mission de soutenir les structures de commandement afghanes et de faire la liaison avec les échelons de commandement supérieurs. A ce titre, ils participent directement aux combats qui opposent les forces afghanes aux insurgés. Depuis 2006, la FIAS s'est progressivement approprié ce dispositif d'accompagnement des unités militaires afghanes en déployant des *Operational Mentoring Liaison Team.*

[235] Entretien au Ministère de la Défense, Paris : avril 2005.
[236] Entretien au CSTC-A, Kaboul : septembre 2007

Dans la perspective du renforcement de son dispositif de formation de l'armée afghane, CSTC-A encourage depuis 2007 à la multiplication de ces unités par l'OTAN, afin que les troupes américaines, dégagées de leur implication sur le terrain avec les unités militaires, puissent se déployer beaucoup plus largement avec les unités de police. L'engagement des militaires sur le terrain se réalise donc à travers des dispositifs plus dilués, intégrés dans des unités afghanes.

B. Les difficultés de la formation des armées

En matière de formation de l'armée afghane, l'objectif de la mission est de « *créer une armée régulière, entraînée et aguerrie* »[237] qui permette à l'Etat de se défendre. Mais, selon les militaires chargés de la formation de l'armée, l'urgence du combat contre l'insurrection commande une concentration particulière sur les troupes de contact et l'infanterie, au détriment des structures de gestion du Ministère ou même des unités de soutien. A cet égard, plusieurs remarques peuvent être soulevées.

Du point de vue de la formation au combat et à la manœuvre, pour nombre de militaires, les enseignements qui doivent prévaloir auprès des Afghans correspondent à des règles de base de l'action militaire : utiliser le terrain et ne pas se précipiter au contact, communiquer entre différentes unités et travailler en équipe au sein d'un Etat-Major, faire des ordres écrits, etc. De ces différents points de vue, les entretiens menés attestent de la difficulté à travailler dans des contextes où les cultures opérationnelles sont très différentes. Ainsi, les chefs militaires afghans ne supportent que très mal d'avoir à communiquer et de dépendre du travail de leurs subordonnés en Etat-Major. La discipline, le respect des chaînes de commandement seraient également considérablement entravées par les logiques sociales régnant au sein des unités : les commandants d'unités tactiques sont directement contactés par le Cabinet du Ministre de la Défense qui ne respecte par les échelons de commandement régionaux, les subordonnés ayant un rang social élevé s'imposent comme les véritables chefs des unités. Dans ce cadre, les formateurs militaires français qui ont pu être rencontrés insistaient sur le fait que leur travail d'encadrement nécessitait de prêter garde aux susceptibilités des personnels afghans. Ils étaient ainsi particulièrement attentifs à ne pas les froisser, par exemple en remettant en cause des savoirs-faire acquis au cours des années de guerre qui n'étaient cependant pas en adéquation avec les normes OTAN de formation. Pour les

---

[237] Entretien au Repfrance, Kaboul : septembre 2007.

militaires occidentaux, participer en tant que formateur ou moniteur des militaires afghans suppose donc de se prêter aux gymnastiques complexes de l'inter-culturalité et du respect des différences.

Le défi que représente le travail de formation de personnels étrangers n'est pas spécifique au contexte afghan et constitue pour toute une série de personnels le quotidien des formations, notamment avec les programmes de formations bilatéraux qui peuvent être engagés entre deux pays. Il fut cependant considérablement compliqué par la volonté de transformer des modes d'action militaires tout à fait spécifiques, profondément ancrés dans la société afghane, en des unités capables de coordonner leurs mouvements avec des troupes internationales, et ce en un minimum de temps. A la difficulté classique généralisable à l'ensemble des entreprises d'exportation de modèle (qu'il s'agisse d'économie ou d'administration) se conjugua donc celle de la vitesse à laquelle ce processus devait être entrepris pour que les unités afghanes puissent se déployer rapidement sur le territoire en complément des troupes internationales. Ces difficultés furent d'autant plus grandes qu'aucun travail ne semble avoir été entrepris pour tenter de trouver un juste milieu entre les modes opératoires afghans et les formations occidentales, qui restent extrêmement éloignés. Effectivement, si inadaptées qu'elles puissent paraître au contexte local, les orientations de la formation correspondent à la volonté de la part des armées occidentales de constituer une force qui soit inter-opérable avec leurs unités pour renforcer la lutte contre l'insurrection, ce qui est bien différent de l'objectif de formation d'une armée autonome, où l'idée correspond davantage à un renforcement des capacités autochtones. Cette orientation spécifique liée à l'urgence d'accroître la lutte contre l'insurrection provoque bien entendu des tensions importantes et atteste de l'impérieuse nécessité d'accorder une attention toute particulière à la sélection des personnels chargés de la formation. Ces derniers doivent être des professionnels de ce domaine, et la situation en Afghanistan plaide pour le renforcement des dispositifs spécifiques, comme les Détachements d'Instruction Opérationnelle français, mais également pour un travail plus important sur les approches culturelles du fait militaire et de ses modes opératoires.

De ce dernier point de vue, si, dans le domaine de la formation en école, les personnels sont bien souvent spécialisés, à l'instar des soldats du Commandement de la Formation de l'Armée de Terre, cela ne semble pas être le cas des militaires français déployés au sein des OMLT. Ces derniers ne sont pas des professionnels de la formation des unités, et reçoivent un entraînement court avant leur déploiement : moins de trois semaines, là où leurs homologues britanniques et américains sont entraînés durant trois mois. Leur mission est effectivement extrêmement délicate : accompagnant les unités afghanes sur le

terrain, ils doivent se contenter de fournir des conseils au commandement et ne pas prendre part directement à l'action, dans des contextes où ils sont bien souvent pris sous le feu ennemi. Dans ce cadre, ce principe essentiel au développement des capacités de commandement afghanes est bien souvent remis en cause par une participation directe des personnels français au combat, là où leurs homologues étrangers tentent jusqu'à la dernière limite de ne pas prendre directement le commandement[238]. Ce principe est pourtant d'autant plus important que les Afghans améliorent leur savoir-faire tactique sur le terrain davantage que dans les centres de formation[239].

L'accent porté aux formations tactiques et à l'augmentation des effectifs dans les unités de contact soulève par ailleurs la question de l'éventuelle autonomie de cette armée afghane. Loin d'atteindre les standards de l'OTAN, les unités afghanes sont incapables de subvenir à leurs propres besoins et disposent d'une quantité infime de personnels de soutien médical, logistique ou bien encore aérien. De ce fait, les Afghans sont dépendants de leurs mentors occidentaux mais surtout de la puissance aérienne de l'OTAN et d'OEF et de leurs capacités médicales ou logistiques. Du point de vue administratif, le même constat peut être dressé, les militaires internationaux justifiant l'absence de travail sur ce point par l'urgence de la lutte contre l'insurrection. Enfin, et c'est un point majeur, les choix qui ont été opérés pour créer l'armée afghane pèsent aujourd'hui un grand poids sur les finances publiques et font planer la menace, en cas de désengagement des bailleurs, d'une incapacité de l'Etat afghan à maintenir le dispositif construit depuis 2001 par l'OEF. Il semblerait que l'entretien des forces de sécurité excède cinq fois le montant des recettes fiscales de l'Etat, montrant combien le choix opéré de la construction d'une armée suivant un modèle bien précis, outre qu'il provoque des difficultés liées aux différences de cultures, est la source d'une dépendance extrême vis-à-vis des efforts financiers de la communauté internationale. A maints égards, la formation de l'armée afghane confirme et renforce les tendances à la constitution d'un Etat client en Afghanistan, où le symbole même de la souveraineté, l'armée, s'apparente davantage à un outil dans les mains des armées occidentales qu'à la construction d'une institution suivant des logiques de pérennisation des efforts entrepris[240].

---

[238] Entretiens au Repfrance, Kaboul : septembre 2007.
[239] Entretiens au Repfrance, Kaboul : septembre 2007.
[240] Sur ce thème, voir GIUSTOZZI, Antonio : « Auxiliary Force or National Army ? Afghanistan 'ANA' and the counterinsurgency Effort, 2002-2006 », *Small Wars and Insurgencies*, vol.18, n°1, March 2007, pp.45-67.

C. Les logiques de l'engagement des militaires dans la formation de la police

On a pu voir tout au long de ces développements que les militaires s'étaient engagés progressivement dans les processus de reconstruction des institutions de sécurité afghanes. Suivant cette logique de réactivité, où l'engagement fut provoqué et accéléré par les difficultés expérimentées sur le terrain, on ne peut que noter les divergences importantes qui sont apparues dans un domaine traditionnellement éloigné de leur sphère de compétence, celui de la police.

Un engagement spécifique des militaires dans la formation de la police

Les discours de la grande majorité des militaires interrogés sur le terrain se trouvent ainsi en décalage avec les objectifs de la RSS telle qu'elle est traditionnellement conçue : un renforcement des capacités de l'Etat à assurer la protection de ses citoyens, conçu de manière holistique comme l'articulation entre les dimensions militaires, policières, juridiques et politiques du secteur de la sécurité. De ce fait, les discours portaient davantage sur la nécessité pour les forces internationales de renforcer les capacités de l'Etat à assurer sa propre sécurité en face d'une opposition armée toujours plus présente et menaçante. La légitimité était ainsi conçue comme directement liée à l'efficacité d'un système de force, qu'il soit policier ou militaire, et à la probité de ses effectifs, mais sans toutefois que des références explicites n'apparaissent sur le modèle politique appliqué ou à suivre. Si certaines personnes pouvaient tenir des discours sur le rôle socio-politique de l'armée afghane, creuset d'une possible nation en devenir, les références demeuraient bien floues pour les personnes de terrain, dont la majorité se cantonnaient à un Etat Final Recherché délimité : celui de la capacité technique des unités à opérer sur le terrain et à remporter des victoires tactiques, plus rarement la capacité de l'administration, surtout celle du Ministère de l'Intérieur, à purger ses services des éléments les plus corrompus.

Cette volonté de borner l'investissement militaire dans le domaine de la RSS à des limites précises et atteignables eut dans le domaine policier des limites majeures qui entraînèrent des frictions avec les missions civiles de formation de la police. De ce point de vue, l'engagement des militaires, principalement américains, dans la formation de la police afghane a des répercussions politiques et administratives, puisqu'en apportant leur expertise sur des formations tactiques, les militaires tentent également d'influencer l'organisation de l'ensemble du Ministère de l'Intérieur (procédure de recrutement et de gestion des personnels) et travaillent sur des domaines aussi

éloigné de leur cœur de compétence que les procédures judiciaires, notamment à travers une assistance de type juridique.

Dans le domaine de la police, l'engagement des militaires américains fut ainsi justifié par la nécessité d'améliorer la capacité des unités à se défendre face aux insurgés, mais également par celle d'améliorer l'image de la police, et donc de réduire les comportements jugés inacceptables, principalement la corruption. Pour les militaires, l'une des difficultés des opérations menées dans le sud de l'Afghanistan était effectivement l'inefficacité des forces de police et leur incapacité à résister aux différentes attaques qu'ils pouvaient subir. Les troupes internationales se trouvent donc dans l'impossibilité de trouver des relais stables permettant de conserver les acquis des victoires tactiques et à occuper le terrain. En effet, les policiers afghans payent un lourd tribut dans le sud de l'Afghanistan où ils représentent les premières cibles des insurgés, tant parce que leur capacité à se défendre est très limitée que parce que leur image auprès des populations n'est pas bonne, facilitant de ce fait la conduite des opérations insurgées. Cette volonté d'améliorer l'image de la police auprès des populations afghanes en accroissant ses capacités était considérée comme d'autant plus importante que les militaires pensaient que la dégradation de l'image de la police afghane décrédibilisait également celle des troupes internationales, suivant un effet d'entraînement entre les perceptions des populations locales de leur propre gouvernement et celles de la FIAS. Ainsi, un militaire a pu insinuer que c'était la mauvaise image du gouvernement qui entraînait par ricochet celle de l'OTAN, pointant les responsabilités des Afghans dans l'échec des processus de stabilisation, renvoyant en quelque sorte dos-à-dos les différentes parties afghanes dans un processus de pensée propice à évacuer toute responsabilité internationale.

Dans ce cadre, l'objet de la formation tactique dispensée aux policiers afghans pour qu'ils aient la possibilité de mieux riposter semble être une mesure de bon sens car elle vise à permettre de sécuriser les unités de police et donc les maintenir dans des zones problématiques. Cette option n'est cependant valable qu'à court terme et dans une optique très particulière : celle de la constitution d'une force d'infanterie légère ayant des compétences de police sans en avoir la formation. Effectivement, les durées de formation dispensées par le *CSTC-A* restent très courtes : de 6 à 8 semaines, et orientées principalement vers des savoirs-faire de type tactique pour des unités en uniforme et s'occupant de la surveillance des frontières[241]. De même, les militaires américains ont évoqué la possibilité de placer des unités de police sous le contrôle du Ministère de la Défense, jugé plus efficace que le Ministère de l'Intérieur. Outre le fait que cela

[241] Entretien au CSTC-A ainsi qu'à l'EUPM, Kaboul : septembre 2007.

irait directement à l'encontre du projet politique de constitution d'une police civile, cette importation des policiers serait susceptible de renforcer la corruption au Ministère de la Défense, qui reste moins atteint par ce phénomène que le Ministère de l'Intérieur[242]. De ce fait, un grand nombre d'acteurs interrogés sur le sujet considéraient que *CSTC-A* contribuait à militariser les unités de police afin de remplir les vides sécuritaires sans porter véritablement attention au respect des standards internationaux de formation des forces de police.

Les profondes divergences entre vision civile et militaire de la formation de la police

Cette conception est en fait en complet décalage avec la vision de l'EUPM et des Nations Unies sur le devenir de la police, ainsi que des différentes doctrines de Réforme du Secteur de la Sécurité, notamment celles du CAD de l'OCDE. Pour ces acteurs, effectivement, la police afghane doit se constituer en police civile respectueuse de la légalité et des Droits de l'Homme. L'objectif reste donc de se concentrer sur la qualité des personnels formés, à l'instar du projet initial allemand, avec des formations longues (8 mois pour les sous-officiers, 3 ans pour les officiers supérieurs), et de mettre en œuvre un volet de monitorat des forces dans les Provinces. Cette stratégie se double d'un discours officieux tenu par certains personnels sur la faillite de la lutte contre l'insurrection par les moyens militaires. Selon certaines personnes de l'EUPM, tout l'enjeu de la lutte contre l'insurrection serait de définir les insurgés non pas en ennemis qu'il faut détruire, mais en criminels qui doivent être jugés pour des actes de terrorisme ou participation au trafic de stupéfiant, en judiciarisant la lutte contre l'insurrection.

La stratégie d'une formation longue de qualité, initiée par l'Allemagne et poursuivie par l'EUPM possède des vertus certaines. Elle correspond à une vision de long terme s'attachant à améliorer l'encadrement d'une police dont la majeure partie des effectifs reste illettrée et profondément ancrée dans des logiques de réseau. Elle vise également, à travers le renforcement des logiques de compétences, à s'attaquer aux systèmes de corruption et d'achat des charges de police qui ont cours. Il reste qu'elle ne permet pas de remplir les vides sécuritaires qui se manifestent dans une grande partie des provinces afghanes et laissent à l'insurrection une latitude importante, en se concentrant sur la qualité et donc le nombre limité de personnels formés. Les différences de vision entre formations militaires et civiles renvoient ainsi à un débat entre qualité

[242] Entretien au Bureau de l'EUSR Kaboul : septembre 2007.

européenne et quantité américaine. Il est d'ailleurs particulièrement illustré par les volumes d'aide qui ont été accordés entre les différents pays et qu'a résumé un diplomate français : « *les Américains parlent* [dans les prévisions] *en milliers de formateurs et en milliards de dollars, quand les Européens parlent en centaines d'hommes et centaines de milliers d'euros* »[243]. Ainsi, la mise en œuvre du programme européen de monitorat des forces dans les provinces reste aléatoire : l'UE prévoit de déployer ses moniteurs civils dans les PRT de la FIAS, mais aucune disposition n'a été prise en ce sens, et leur intégration dans les unités civilo-militaires se fera en fonction des accords spécifiques pris entre les nations-cadres de PRT et l'EUPM[244]. Leur capacité à véritablement réaliser leur mission, en n'étant pas co-localisés dans les unités de police, reste d'ailleurs un point d'interrogation majeur sur le dispositif.

Les difficultés d'aboutir à une convergence de vue permettant une coordination civilo-militaire

Dans ce décalage important entre les conceptions de la formation de la police afghane, il y avait au moment des observations de terrain peu d'éléments permettant de cerner de possibles aménagements et mécanismes de coordination entre les efforts internationaux entrepris. Au niveau des personnels, une crispation des positions était palpable dans les entretiens menés en septembre 2007, notamment aux Nations Unies et au sein de l'EUPM. Du côté du gouvernement afghan, si le Président Karzaï était réputé vouloir une force de police civile, le chef de l'Etat n'en avait pas moins signé l'ensemble des documents de stratégie, aussi bien ceux de CSTC-A que ceux de l'EUPM, pourtant bien divergents, ne voulant certainement pas se créer de difficultés avec ses partenaires. La possibilité pour les Afghans de réguler les tensions et divergences entre acteurs internationaux est donc nulle.

La coordination entre les projets de formation de la police devrait ainsi s'effectuer au sein de l'*International Police Coordination Board* (IPCB), un organe de pilotage opérationnel des opérations disposant d'un secrétariat et dépendant de la coordination politique de l'*Interagency Police Coordinated Action Group*. Si des consultations furent menées au cours de l'été 2007 pour tenter de conjuguer les approches, au moment des observations, et plus de six mois après le

---

[243] Entretien à l'ambassade de France, Kaboul : septembre 2007.

[244] En effet, un accord général entre l'UE et les PRT reste soumis à l'approbation de la Turquie, non-membre de l'UE, qui dirige une PRT dans le Wardak et refuse la mise en œuvre d'un accord général.

déploiement des premiers éléments de l'EUPM, le contenu de la coordination ne faisait pas encore consensus et aucune présidence n'était définie pour l'IPCB. Etant donnée la volonté très forte des Etats-Unis de renforcer l'implication de leurs militaires dans la formation de la police, et les moyens très importants qu'ils mettent en œuvre, les possibilités de véritablement trouver un accord politique découlant d'une vision stratégique partagée de ce que devrait être la police afghane sont faibles. Les réalisations sur le terrain suivront probablement majoritairement les orientations décidées par le plus gros contributeur.

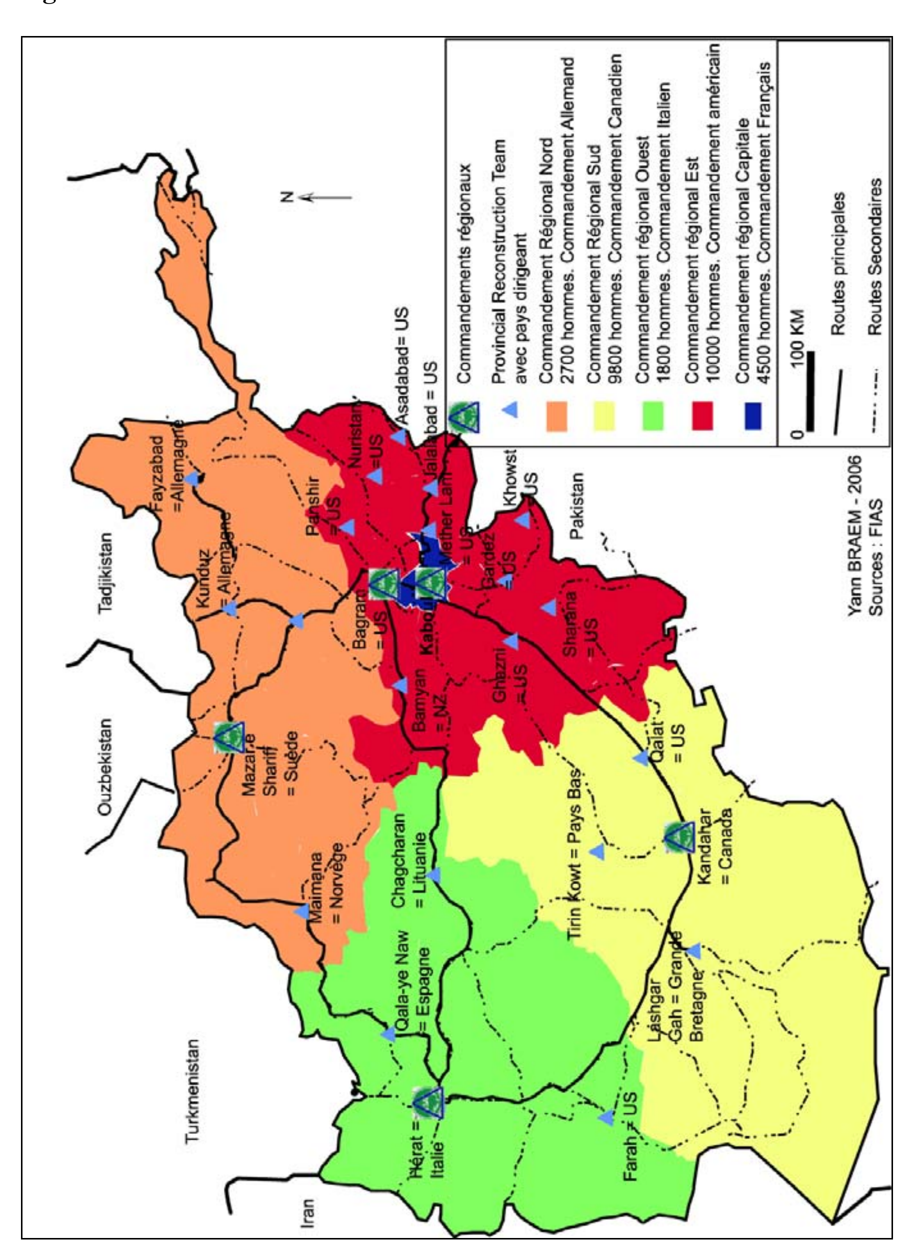
IV. La mise en place des *Provincial Reconstruction Teams* et l'objectif d'accélération de la reconstruction

Dernier élément engageant les militaires dans la reconstruction de l'Etat, les PRT sont des unités civilo-militaires présentant l'une des principales formes de la présence militaire internationale dans les provinces afghanes. Elles sont composées d'un petit nombre de soldats, moins d'une centaine généralement, dont le but est d'assurer la protection de l'unité, de patrouiller le secteur sous leur responsabilité, et d'assurer le soutien logistique et administratif de l'unité. Mais elles comportent également un conseiller politique, des représentants des agences de développement (conseillers développements des agences nationales telles que USAID, DFID, GTZ ou DANIDA) ou de ministères divers (agriculture par exemple), ainsi que des policiers militaires et un représentant du Ministère de l'Intérieur afghan. Ces unités possèdent des fonds pour financer des projets de développement, et soutenir les représentants des institutions centrales dans les provinces. A l'origine, le concept des PRT est américain et britannique, et les premières unités ont été mises en place au début de l'année 2003. Elles furent d'abord déployées sous le commandement de la coalition antiterroriste (OEF), avec les Etats-Unis dans le sud et l'est du pays, la Grande-Bretagne dans le nord (Mazar e Shariff) et la Nouvelle Zélande dans le centre (Bâmiyân.) Fin 2003, le mandat de la FIAS a été étendu au-delà de la capitale, Kaboul, permettant à l'Allemagne de prendre le commandement de la PRT de Kunduz, dans le nord-est du pays. Depuis cette date, l'extension progressive du mandat de la FIAS au nord puis à l'ouest et enfin au sud de l'Afghanistan, s'est réalisée majoritairement à travers ce type d'unités, qui se sont multipliées, avant que la reprise des zones du sud et de l'est ne nécessite des déploiements substantiels de troupes de combat de la part de l'OTAN.

Les PRT ont été déployées pour accroître l'influence du gouvernement dans les provinces et fournir à ses représentants locaux autant qu'aux acteurs

internationaux un outil devant faciliter la reconstruction. Porteuses de grands espoirs en 2002, mais également d'interrogations nombreuses, ces unités et la manière dont elles se sont déployées sur le territoire sont particulièrement emblématiques de la manière dont les militaires se sont progressivement insérés dans l'agenda de construction des institutions comme nous avons déjà pu l'évoquer : en réaction à des difficultés expérimentées sur le terrain, sur des domaines qui ne relèvent traditionnellement pas de leurs compétences.

Carte 1 : La présence de la FIAS fin 2006, PRT et commandements régionaux.



A. Les PRT : genèse et évolutions

Les PRT ont été conçus dans le courant de l'année 2002, alors que l'administration intérimaire afghane venait de s'installer et que les combats connaissaient une brève accalmie. Dans les rapports que les officiers de terrain faisaient remonter vers Washington, il devenait de plus en plus évident que la simple optique de la coercition ne suffirait pas stabiliser la situation[245]. Pour ces officiers, il était urgent de faire évoluer la présence militaire internationale vers des objectifs de stabilisation et de reconstruction qui n'avaient pas été planifiés dans l'urgence de la réponse aux attentats du 11 septembre.

L'émergence du concept : les liens entre développement et sécurité

Différentes réflexions émergèrent donc au cours de l'année 2002 pour faire évoluer la présence militaire vers une composante plus orientée sur la reconstruction. Les militaires britanniques envisageaient un concept d'opération où des unités seraient déployées pour renforcer les efforts de désarmement, démobilisation et réinsertion[246]. Des équipes essentiellement militaires devaient ainsi se déployer en dehors de Kaboul pour négocier le désarmement des milices et soutenir les représentants du gouvernement central, mais également pour observer les rapports de force entre groupes armés. Les Américains, de leur côté, avaient déjà déployé des unités civilo-militaires pour effectuer des opérations de renseignement et de soutien aux chefs de guerre, mais envisageaient de réorienter ces dispositifs vers des fonctions plus civiles, pour les faire participer à la coordination générale de l'aide humanitaire et leur donner un rôle de premier plan dans la reconstruction économique[247].

Ces réflexions sur l'inflexion que devaient connaître les présences militaires étaient particulièrement liées aux problèmes majeurs qu'éprouvaient les organisations civiles à opérer dans les provinces et les zones rurales afghanes, en proie à la violence de l'insurrection et surtout des luttes entre factions. Dans le sud, aux problèmes de criminalité et de combat entre groupes

---

[245] Entretien à la MANUA, Kaboul : novembre 2003.

[246] Voir HENDRICKSON, Dylan, BHATIA, Michael, KNIGHT, Mark & TAYLOR, Annabel : *A review of DFID involvement in Provincial Reconstruction Teams (PRTs) in Afghanistan*, DFID/King's College, 8 July 2005.

[247] « *Les PRT à l'origine ne devaient pas comporter de composante civile, mais uniquement des militaires : Civil Affairs, renseignement…Avec un rôle de financement et de soutien aux chefs de factions* (…). *Ce dispositif a évolué pour aller vers une composante plus civile en mars 2002* » (Entretien au US Army War College, Carlisle : octobre 2003).

armés s'ajoutaient les attentats visant la communauté internationale et en premier lieu les ONG et leurs salariés afghans, cibles faciles permettant de démultiplier l'efficacité des actes de terrorisme. A chaque attentat ou attaque des insurgés, et pour des raisons compréhensibles de sécurité, les agences civiles des Nations Unies ou les ONG se retiraient de la zone et/ou restreignaient leurs mouvements au strict minimum[248]. Qu'il s'agisse d'aide humanitaire, de reconstruction d'infrastructure ou du fonctionnement des administrations afghanes ou internationales, les projets furent constamment ralentis par l'insécurité, ce qui accréditait l'idée d'une menace majeure pesant sur les projets politiques[249]. En effet, l'ensemble des acteurs internationaux pensait alors, et pense toujours, à tort ou à raison, que le projet d'Etat afghan devait nécessairement se traduire sur le terrain en une amélioration des conditions de vie des populations[250], et que la légitimité du gouvernement dépendait fortement de cette amélioration économique et des conditions de vie. Les questions de sécurité et de développement institutionnel ou économique étaient donc intimement liées dans le discours des acteurs, conformément à la notion de nexus sécurité/développement, théorisée par Marc Duffield[251].

A cette idée de lien entre développement et sécurité s'ajouta pour les militaires une considération supplémentaire. De leur point de vue, les progrès réalisés dans les travaux d'infrastructure (routes et moyens de communication entre Kaboul et les provinces), qui avaient également été considérablement ralentis, ne concernaient pas que le volet de la reconstruction civile et possédaient un usage dual : ils permettaient une meilleure circulation des troupes, et donc une sécurisation plus efficace en même temps qu'un renforcement du pouvoir du gouvernement central. Ainsi, si l'Etat afghan s'était historiquement consolidé durant la monarchie autour des axes routiers, qui permettaient la pénétration de l'influence de la capitale dans les provinces[252], plus de trente années plus tard, les mêmes enjeux se révélaient cruciaux pour étendre l'influence du gouvernement central au-delà de Kaboul. En août 2006, on prêta au commandant en chef des forces américaines en

---

248 Observations et discussions avec des fonctionnaires des Nations Unies, notamment quelques heures après l'assassinat de Bettina Goislard, employée française de l'UNHCR à Ghazni, Kaboul : 16 novembre 2003.

249 Voir de ce point de vue GAO : *Afghanistan Reconstruction. Deteriorating Security and Limited Resources Have Impeded Progress ; Improvements in U.S. Strategy Needed*, GAO 04-403, Washington DC : June 2004.

250 Qu'il s'agisse des enquêtes menées en novembre-décembre 2003 au cours de la thèse de Doctorat de Yann BRAEM et dont les résultats ont également servi dans cette étude ou au cours du terrain organisé pour cette étude en septembre 2007.

251 DUFFIELD, Marc : *Global Governance and the New Wars*, Zed Books, London : 2001.

252 ETIENNE, Gilbert : *Imprévisible Afghanistan*, Presses de Sciences Po, Paris : 2002.

Afghanistan cette phrase significative : « *Where the road ends, the Taliban begins* », montrant que le déficit de reconstruction des infrastructures, qui permettent le contrôle du territoire, avait permis aux forces centrifuges de consolider leur pouvoir.

Renforcer les liens entre la capitale et ses provinces

Progressivement développé, majoritairement sous l'optique américaine de soutien au développement, ces projets de coordination civilo-militaire intégrée aboutirent au déploiement des premières unités à Gardez, Kunduz et Bamyan dès le début de l'année 2003. Par la suite, 19 PRT furent établies à la fin de l'année 2004 ; et, à la fin 2007, quasiment l'ensemble des chefs-lieux de province possédait leur unité.

L'idée générale de cette progression fut de dispatcher des éléments civilo-militaires qui auraient la possibilité de couvrir progressivement les zones rurales en partant des centres urbains où elles étaient basées, selon le modèle de la tâche d'huile. Une fois installée dans un chef-lieu, les PRT devaient envoyer des équipes mobiles dans les zones les plus reculées et progressivement avancer en prenant contact et en négociant avec les acteurs locaux. L'optique des PRT dès leur origine était donc d'accroître les liens entre les différents pouvoirs locaux et le pouvoir central[253]. Dans ce domaine, différents projets à impact rapide et de moyen terme devaient permettre de s'agréger les volontés locales dans le but de sécuriser et stabiliser les zones. Les projets de développement et d'aide aux populations que les unités entreprenaient soutenaient n'étaient donc destinés qu'à accroître l'efficacité de ces unités dans la sécurisation des zones. Comme le dit crûment le chef de mission de la représentation régionale de la MANUA à Mazar-e Shariff en 2003, l'aide au développement et les projets à impact rapide faisaient partie du « *package de la stabilisation* » : ils constituaient un vecteur de l'influence des unités militaires et donc du gouvernement en donnant un moyen supplémentaire de négociation qui soit cohérent avec une approche militaire et politique. Particulièrement centrée sur des projets de nature économique, cette logique d'extension de l'influence du gouvernement via les unités militaires est particulièrement bien illustrée par le modèle des Zones de Développement Afghanes. Soutenues activement par les PRT et les instances de coordination provinciales, ces zones entourant les principaux centres urbains font l'objet d'investissements économiques et de projets de reconstruction, accentuant l'intérêt pour les Afghans de coopérer avec les

[253] Entretiens avec les Conseillers Politiques du COMISAF, Kaboul : Septembre 2007.

autorités officielles en charge de la coordination du développement économique.

L'utilité des PRT fut considérée dès le départ comme double. D'une part, dans une optique militaire, il s'agissait d'abord de renforcer l'emprise de la coalition dans les provinces, en faisant remonter des informations et évaluations sur la reconstruction ou la légitimité du gouvernement[254]. En entretenant des liens avec les communautés locales et les acteurs internationaux, en négociant des accords locaux et en mettant en œuvre des projets de développement, ils devaient pouvoir informer les échelons supérieurs sur l'évolution des provinces. Ils représentaient également un élément permettant d'agir sur l'environnement avec des moyens non-létaux, et donc de poursuivre la campagne antiterroriste d'une autre manière : en collectant du renseignement en échange d'aide directe et en permettant une emprise diffuse sur l'ensemble du territoire. D'autre part, du point de vue de la reconstruction, ces unités devaient permettre d'accélérer et multiplier la mise en œuvre des projets d'aide. L'intégration d'un conseiller en développement, disposant d'une enveloppe financière parfois conséquente (plusieurs millions de dollars pour certaines provinces) et d'une capacité à se rendre dans des endroits reculés pour définir et surveiller la mise en œuvre des projets. Ces projets concernèrent d'ailleurs de manière croissante la RSS, en décaissant des financements dans le secteur de la sécurité, de la justice (construction d'infrastructure, soutien à la gestion des services) ou encore du DDR. La présence d'un représentant du Ministère de l'Intérieur afghan permettait par ailleurs de maintenir une présence loyale au gouvernement en lui fournissant tous les outils de communication modernes.

Ces structures hybrides, chargée de la coordination civilo-militaire autant que d'opérations civilo-militaires financées par les agences de développement civiles, étaient commandées au niveau central par l'organe civilo-militaire central de la coalition : la *Coalition Joint Civil-Military Operations Task-Force*. Cette dernière composante fut également chargée d'établir des liens avec le gouvernement et les organisations internationales, en fournissant une capacité de coordination sur le modèle des *Civil-Military Operation Center*[255]. Responsable de la coordination des différentes PRT, le CJCMOTF agissait en

---

[254] Colonel STOUT, Michael : *CJCMOTF. Execution of the POL/MIL Plan at the Strategic, Operational and Tactical Levels*, Présentation au US Army War College, Carlisle : Fort Bragg (NC) : 13 May 2003.

[255] Les CMOC sont des lieux géographiques, des bureaux où se rencontrent les différentes composantes civiles engagées sur un théâtre d'opération et les composantes militaires engagées dans les opérations civilo-militaires. Mais c'est en même temps un concept de partage de l'information et de gestion des complémentarités opérationnelles permettant de faciliter la planification commune.

chef d'orchestre dans la capitale, avec l'ambassade américaine, l'*USAID*, les organisations internationales et les institutions afghanes[256]. Par la suite, le rôle de coordination des PRT fut transféré à la cellule civilo-militaire (CJ9) du Quartier Général de la FIAS à Kaboul.

L'enjeu de cette construction civilo-militaire était ainsi de pouvoir établir des liens entre le niveau de décision national et les niveaux d'application des politiques gouvernementales de reconstruction dans les provinces et les localités en suivant un schéma de synchronisation de la reconstruction. Elle devait donc directement bénéficier à l'effort de la campagne antiterroriste. « *Définie comme le résultat des activités terroristes, des tensions entre les leaders régionaux et l'autorité centrale, les conditions socio-économiques dégradées, une infrastructure détruite et des capacités gouvernementales limitées* »[257], l'instabilité devait être donc combattue à travers un volet militaire mais également avec la mise en oeuvre d'un programme de reconstruction auquel les militaires devaient être associés à travers une coordination renforcée. Ces derniers étaient effectivement perçus comme étant les seuls acteurs à pouvoir se déplacer sur l'ensemble du territoire en dépit des risques importants. Leur armement était certes léger, mais en représentant la puissance militaire internationale et bénéficiant d'un soutien aérien constant, ils étaient réputés pouvoir évoluer sur le territoire et sécuriser de ce fait les représentants des bailleurs de fonds qui les accompagnaient.

Une définition lente et aléatoire des objectifs et missions des PRT

Si ce principe général fut adopté relativement tôt par les militaires de la Coalition, et par la suite de la FIAS, cette structure et surtout le contenu des programmes et priorités ne furent cependant pas véritablement définis de manière claire et précise. Comme le note très justement Michael Mac Nerney, le concept de stabilisation n'était qu'un concept peu opérationnel, qui ne s'était pas traduit dans des directives précises[258]. Venu du terrain et des nécessités identifiées par les militaires déployés à Kaboul, le concept de PRT et de stabilisation de l'Afghanistan restait très flou, synonyme d'improvisation plus que de planification. De l'avis des ONG et des fonctionnaires des Nations Unies qui ont assisté aux réunions de présentation de ces unités, la plus grande

---

[256] Entretien réalisé avec le chef-adjoint du *CJCMOTF*, Kaboul : décembre 2003.
[257] UNAMA : *Discussion Paper. The Provincial Reconstruction Teams*, PRT Consultation Process and Beyond, Kaboul : 1 August 2003.
[258] McNERNEY, Michael : « Stabilization and Reconstruction in Afghanistan : Are PRTs a Model or a Murddle ? », *Parameters*, Winter 2005-2006, p.36.

confusion régnait effectivement dans les annonces et dans les consultations menées durant les années 2002-2003[259]. De fait, pendant des mois, il n'y eu aucun concept unifié pour ces unités, et différents schémas circulaient entre le Pentagone et le Quartier Général de la Coalition[260], peut être également avec le USAID, mais il n'est pas établi que l'agence de coopération américaine avait été impliquée dans les discussions entourant ce concept d'unités[261]. Cette improvisation et l'absence de guides précis sur ces unités perdura durant de nombreux mois.

Plusieurs processus de consultation furent ainsi organisés au niveau de Kaboul et des provinces, pour définir plus précisément ce que devaient être les PRT et les structures qui pouvaient permettre l'intégration de ce dispositif dans celui, plus large et déjà bien complexe, de la coordination de l'aide internationale. Les travaux entrepris par le groupe conjoint MANUA/Coalition permirent d'établir des mécanismes de coordination de haut niveau, afin que les activités sur le terrain puissent refléter les priorités politiques nationales. En mars 2003, le *PRT Senior Policy Group* fut créé, afin d'organiser un forum de discussion entre les représentants de la MANUA, ceux du Département d'Etat Américain et de la Coalition, ainsi que le Ministre afghan de l'Intérieur. Le cadre institutionnel de coordination civilo-militaire se précisa à la fin de l'année 2004, avec la création du Comité de Pilotage Exécutif (*PRT Executive Steering Committee*) présidé par les commandants en chef de la FIAS et de la Coalition, réunissant les ministres afghans de l'Intérieur, des Finances, de la Réhabilitation Rurale et du Développement, le Représentant Spécial du Secrétaire Général, le Haut Représentant civil de l'OTAN, ainsi que les ambassadeurs des nations commandant une PRT. Cette réunion mensuelle de haut niveau politique ouvrait la voie à une coordination générale des PRT entre le gouvernement afghan et les organisations internationales. En janvier 2005 des Termes de Référence permirent la formalisation des priorités fixées au PRT : notamment leur soutien à la reconstruction et à la Réforme du Secteur de la Sécurité, leur rôle dans les négociations sur le terrain permettant d'accroître l'autorité du gouvernement central et la nécessité de coordonner les PRT avec les représentants de l'administration dans les provinces et au niveau ministériel[262]. Enfin, en 2006, l'OTAN renforça la cohérence du concept en éditant un

---

[259] Entretiens à Kaboul : novembre – décembre 2003.
[260] McNERNEY, Michael : « Stabilization and Reconstruction in Afghanistan », op.cit, pp.33-35.
[261] Même si l'agence américaine de coopération l'affirme. Voir USAID : *Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. An Interagency Assessment*, PN-ADG-252, USAID, Washington DC : June 2006.
[262] Terms of Reference for CFC and ISAF PRTs in Afghanistan adoptés le 27 janvier 2005.

manuel (*PRT Handbook*) et en organisant des préparations de cinq jours au déploiement en PRT à l'Ecole d'Oberammergau.

A l'issue de ces processus de définition des tâches et missions des PRT, l'ambition de ces unités fut considérablement réévaluée. Au départ destinées à n'être qu'une empreinte de la coalition sur le modèle des *Civil-Military Operation Center*, les PRT sont depuis 2005 chargés de « *soutenir l'Etat à étendre son autorité, dans le but de faciliter le développement d'un environnement stable et sécurisé et de permettre la RSS et les efforts de reconstruction* »[263]. L'Etat y est entendu, suivant la définition wébérienne, comme l'entité disposant du monopole de la contrainte légitime, organisé suivant le modèle démocratique et d'Etat de droit. Cette volonté de renforcer le modèle démocratique et l'économie de marché sur le terrain, que l'on a pu retrouver dans certains discours concernant les PRT, et notamment au Quartier Général de la FIAS, est donc sensiblement différent des discours entendus sur la participation plus générale des militaires à la reconstruction de l'Etat, centrée sur les capacités régaliennes et de sécurisation. Cette distinction à l'intérieur même de la FIAS est sans doute liée à l'aspect particulièrement large des missions des PRT, et au fait que dans ces processus civilo-militaires, les perceptions et objectifs des présences militaires peuvent se confondre avec les objectifs civils avec lesquels ils doivent être étroitement coordonnés.

Une acceptation progressive et différenciée du concept

Globalement, l'ensemble du processus de définition des missions fut donc extrêmement lent, puisqu'il fallut près de quatre années pour que des missions plus précises soient définies pour employer les PRT. Les agences civiles furent régulièrement consultées, la MANUA comme le gouvernement afghan, avec la volonté de recentrer l'attention des militaires sur la réforme du secteur de la sécurité davantage que sur les projets à impact rapide entrepris sur le terrain à la manière des Opérations Civilo-Militaires classiques. L'accueil réservé aux PRT fut ainsi, au niveau politique, relativement clément : Lakhdar Brahimi (Représentant Spécial du Secrétaire Général de 2001 à 2003) et Hamid Karzaï furent intégrés dans les processus de consultation dès le milieu de l'année 2002 et prirent d'emblée fait et cause pour ce dispositif. Dans certaines capitales européennes, l'acceptation fut plus difficile, et la France refusa d'y participer au motif que cela entérinerait le rôle de l'OTAN dans la reconstruction civile, en raison également de sa faible implication dans la

[263] NATO : *PRT Handbook*, ISAF, Kabul : 3/02.07, p.2.

reconstruction afghane. Au niveau européen, étant donné le manque de clarification du concept, le scepticisme prévalu durant les premiers mois avant qu'en 2003 la tendance s'inverse pour aller vers son acceptation. Aux réticences initiales de voir les militaires s'engager dans la reconstruction, et donc venir compliquer un jeu déjà bien complexe succéda une vision opportuniste du mécanisme. Pour certain, les PRT constituaient un pis-aller à une extension majeure de la FIAS et permettaient une présence à minima des militaires tout en permettant aux bailleurs de fond d'être présents dans les provinces. Surtout, dans le contexte des dissensions consécutives à l'invasion de l'Irak, les PRT offraient la possibilité d'un engagement militaire peu important sous vernis « humanitaire » permettant de défendre sa position auprès des Etats-Unis et de l'OTAN.

Ces unités rencontrèrent cependant une hostilité importante au sein de la communauté humanitaire et de l'aide au développement. Les ONG humanitaires furent en la matière très critiques, même si la sphère humanitaire ne posséda pas d'avis unanimement partagé en la matière[264]. Elles reprochaient notamment aux PRT d'accroître la confusion des genres entre humanitaire et militaire et de mettre en danger les personnels sur le terrain. Elles reprochaient également à ces unités de venir perturber le travail des organisations civiles pour obtenir des informations ou « gagner les cœurs et les esprits » sans suivre les procédures et le déroulement des projets d'aide. Ces réticences étaient souvent partagées par bon nombre de personnels travaillant au sein des organisations qui s'étaient engagées à travailler avec les PRT, comme à la MANUA, à la Commission Européenne, à IOM ou même au sein du USAID. Les débats extrêmement houleux qui étaient ainsi apparus dès l'année 2002 avaient encore lieu en 2007, lors de l'étude de terrain.

B. L'intégration des PRT dans les chaînes de commandement militaires et civiles

Censées permettre l'extension de l'autorité du gouvernement central dans les provinces, les PRT ont entrepris une grande diversité de projets d'aide et de reconstruction. Ces projets sont extrêmement étendus et répondent à des logiques diverses. Certaines activités, comme les aides médicales gratuites

[264] A ce sujet, voir BRAEM, Yann : *Géopolitique des relations militaires – humanitaires. Comparaison des interventions au Kosovo et en Afghanistan*, Thèse de Doctorat, Institut Français de Géopolitique/ Université Paris 8, 13 décembre 2007.

dispensées dans les campagnes afghanes ou les distributions directes aux populations ont pour objectif premier de faire accepter la force et de ménager divers soutiens à l'installation de sa présence suivant la logique des micro-projets civilo-militaires traditionnels. D'autres projets sont nettement plus ambitieux et visent, à travers la formation des policiers locaux, l'aide à la gestion administrative, la réfection de bâtiments publics ou la construction de route, à fournir aux représentants du gouvernement central un soutien concret en termes de renforcement de leurs capacités. Enfin, les PRT n'obéissent pas seulement qu'à des logiques de projet, elles peuvent également soutenir les représentants du gouvernement dans les négociations qu'ils mènent avec les leaders locaux, chefs de tribus ou de milice. Par leur statut militaire, leur capacité à décaisser des financements et la puissance qu'elles incarnent, ces unités sont ainsi régulièrement utilisées pour peser dans les négociations de terrain concernant le déroulement des élections ou la conduite des processus de désarmement[265]. Au niveau tactique, la flexibilité et les multiples compétences de ces équipes polyvalentes étaient généralement très appréciées dans les entretiens. La combinaison des compétences d'un diplomate, des financements et du savoir-faire des conseillers en développement et la puissance de feu que représentent les militaires semblent ainsi permettre une utilisation des spécificités de chaque acteur, en jouant les différents registres de la diplomatie, de l'aide économique ou de la coercition.

Pour autant, l'intégration de ces unités à des niveaux plus opérationnels semble souffrir de grandes difficultés. Les PRT ne dépassent pas véritablement le simple niveau de gestion tactique d'une zone, au jour le jour ce qui permet « *d'acheter du temps et de l'espace* » [266] en attendant l'enracinement de l'Etat sur le territoire, mais guère davantage. De fait, si les PRT ont été envisagées comme un véhicule possible du processus de reconstruction de l'Etat, les évaluations qui peuvent en être faites incitent à relativiser et réviser à la baisse les grandes attentes que le concept avait suscité à ses débuts. L'absence de véritable stratégie ou unification du concept et d'une doctrine semble de ce point de vue fortement contraindre l'utilisation de cet outil civilo-militaire.

Les PRT sont effectivement commandées par une nation-leader, qui emploie ses propres troupes, conseillers politiques et de développement. Si, au début des opérations, USAID et DFID devaient fournir des personnels pour l'ensemble des PRT, la reprise de ces unités par les pays européens

---

265 Entretien avec un fonctionnaire de la MANUA, Paris : 2005.
266 Selon l'expression de Peter Viggo Jakobsen (VIGGO JAKOBSEN, Peter : *PRTs in Afghanistan: successful but not sufficient*, DISS Report 2005, n°6) qui fut reprise par un militaire du CJ9 au Quartier Général de la FIAS, Kaboul: septembre 2007.

s'accompagna d'une reprise des postes de conseiller en développement par les agences de coopération nationale. Le financement des projets, qui constituent le cœur de leur action reste donc complètement dépendant des mécanismes de financement bilatéraux[267], multipliant les risques d'éclatement des stratégies internationales en autant de nations participantes. Les tendances très fortes au renforcement du contrôle des troupes par les chaînes de commandement nationales dans le cadre des déploiements de l'OTAN – déjà constatée au Kosovo et particulièrement illustrées par les *caveats* – se sont donc doublé, dans le cas des PRT, des tendances fortes à la bilatéralisation de l'aide qui constitue une tendance lourde de l'évolution des financements humanitaires et de développement ces dernières années. Tant dans le volet militaire que dans le volet civil, donc, les PRT semblent refléter les tendances croissantes à privilégier les canaux bilatéraux d'engagement des puissances européennes.

De ce fait, les PRT ne constituent pas véritablement un modèle : il existe autant de types de PRT que de pays en assumant le commandement. Les règles de gouvernance interne sont différentes pour décider des activités et de l'agenda : les militaires peuvent avoir une voix prédominante (Etats-Unis, Suédois) ou les trois composantes de direction (conseillers politiques, développement et militaires) avoir la même importance (Hollandais et Canadiens.) Les activités de développement peuvent être strictement distinguées des actions de sécurisation (Allemagne) ou y être au contraire étroitement liées (Britanniques) voire subordonnées (Etats-Unis.) Les unités mobiles peuvent avoir pour mission de s'enfoncer profondément dans les campagnes (Britanniques) ou être contraintes de ne pas s'éloigner de leurs bases (Allemagne.) Enfin, l'orientation générale de la PRT peut être extrêmement différente d'un cas à un autre : elle peut privilégier des activités liées à la Réforme du Secteur de la Sécurité ou préférer des actions de développement agricole voire se concentrer uniquement sur des projets à impact rapide dans le domaine médical.

Cette diversité a été justifiée par la nécessité de préserver pour chaque unité une marge de manœuvre importante qui permette aux contingents d'évaluer les meilleures options qui se présentent au niveau tactique et de gérer la situation au mieux, en coordination avec les instances provinciale de reconstruction, en premier lieu les Comités de Développement Provincial. Les PRT sont ainsi responsables de la conduite d'évaluations des situations de sécurité au niveau local, notamment l'analyse des causes et enjeux de l'insécurité et la contribution des activités de développement au niveau de la sécurisation. En fournissant une expertise mêlant questions sociales, économiques et

---

[267] A l'exception de deux PRT financées par la Commission Européenne.

sécuritaires, elles doivent théoriquement fournir aux organisations civiles comme militaires des éléments d'informations et de réflexion permettant de planifier et conduire des stratégies polyvalentes de sécurisation et de stabilisation. Ainsi, les PRT du nord de l'Afghanistan devraient être orientées principalement vers des projets de développement à long terme, quand celles du sud et du sud-est, insérées dans un environnement beaucoup plus violent, devraient se concentrer davantage sur des projets à impact rapide destinés à accroître le consensus entourant les actions de la FIAS. Il reste que cette autonomie du terrain se traduit bien souvent, si l'on suit les entretiens qui ont été menés à Kaboul à ce sujet[268], par un éparpillement de l'action de l'OTAN en différentes directions qui ne se recoupent pas véritablement. Cette autonomie et cette importance des priorités nationales a des conséquences d'un point de vue militaire comme civil.

Au niveau civil, l'autonomie des niveaux tactiques permet aux unités d'évaluer les besoins particuliers qui peuvent se manifester dans une zone, au-delà de la définition nationale des priorités de développement. Mais elle peut aboutir également à un éclatement des pratiques de développement des unités. Effectivement, si les PRT sont censés s'intégrer dans le cadre général de la stratégie de développement (l'*Interim Afghan National Development Strategy* – I-ANDS) et se coordonner avec les représentants locaux et centraux du gouvernement, aucun élément de contrainte ne permet véritablement de s'en assurer. L'intégration des PRT dans campagne générale de développement peut donc varier très sensiblement d'une unité à une autre, d'autant que la stratégie nationale a mis du temps à se traduire en des mesures concrètes déclinées en agenda provincial de développement. De même, les différents ministères afghans ne disposent pas des mêmes capacités : si le Ministère de l'Economie est théoriquement en charge de la coordination inter-ministérielle, les personnels mieux formés du Ministère de la Réhabilitation Rurale et du Développement ou des Finances prennent bien souvent la direction effective des opérations. Sur le terrain, étant données ces différences, les PRT doivent trouver elles-mêmes les interlocuteurs les plus à même de répondre à leurs attentes et mettre en œuvre les mécanismes de coordination qui leur semble les plus adéquats[269]. La coordination dépend donc d'éléments très aléatoires : les priorités nationales, les représentations individuelles, la qualité des liens entre militaires et civils internationaux et locaux.

Globalement, l'argent de la reconstruction étant national, les pays commandant une PRT sont réputés ne se coordonner qu'à minima avec les

[268] Entretien mené au CJ9, HQ ISAF, Kaboul : septembre 2007.
[269] Entretien mené au CJ9, HQ ISAF, Kaboul : septembre 2007.

représentants du gouvernement à Kaboul : les projets et leurs descriptions peuvent ne pas être répertoriés dans les banques de données gouvernementales, les processus de consultations ne sont pas forcément tenus, et en définitive ces unités qui devaient forger le lien entre les provinces et le gouvernement central peuvent négliger de consulter et informer ce dernier[270]. Ces problèmes aboutissent à vider les PRT de l'objet qui fut à l'origine de leur développement et viennent également alimenter les rivalités internes aux administrations afghanes, notamment entre les niveaux de décision nationaux et provinciaux. L'enjeu pour des représentants locaux étant de pouvoir orienter les projets en fonction de leur propre agenda, les directives de Kaboul sont parfois soigneusement écartées au profit d'agendas personnels et uniquement locaux que les PRT, par manque de connaissance des zones, peuvent contribuer à renforcer. Le prisme très national des PRT conduit enfin à de grandes disparités géographiques liées aux différences importantes entre les montants d'aide mis à disposition des PRT par les différents pays. Les différences sont en la matière importantes, et la Commission européenne a été fortement encouragée à financer certaines PRT qui ne disposaient pas de fonds de développement, à l'instar de l'unité lithuanienne installée dans la province de Ghor.

D'un point de vue militaire, les mêmes difficultés peuvent être soulevées. Les PRT sont conçus comme des unités devant être capables d'opérer sur l'ensemble du spectre des activités militaires, et être de fait intégrées dans les opérations de combat comme dans la stabilisation et le développement[271] (voir le schéma du spectre des interventions.) Leur chaîne de commandement doit lier le QG de la FIAS aux PRT via les Commandements Régionaux. Or, selon les personnels interrogés à la FIAS, ces commandements sont en fait davantage des chambres d'enregistrement des données qu'ont bien voulu transmettre les PRT que des éléments de commandement. La hiérarchie de la FIAS ne peut également que « suggérer » aux PRT d'entreprendre des actions dans tel ou tel domaine et fournir des conseils lors des visites organisées par le commandement central ou lors des groupes de travail réunissant les chefs d'unité à Kaboul[272]. De ce fait, les PRT ne sont pas intégrées au plan général de lutte contre l'insurrection[273]. De même, à travers leur expertise civilo-militaire, elles sont censées fournir au commandement militaire régionaux des éléments d'information sur l'évolution de la stabilisation et la manière dont les opérations affectent le processus développement, fournissant une expertise permettant d'évaluer les effets civils des opérations militaires. Mais là encore, les relations

---

[270] Entretien mené au CJ9, HQ ISAF, Kaboul : septembre 2007.
[271] NATO : *PRT Handbook*, ISAF, Kabul : 3/02.07.
[272] Entretiens menés aux CJ9 et CJ5, HQ ISAF, Kaboul : septembre 2007.
[273] Entretien mené au CJ9, HQ ISAF, Kaboul : septembre 2007.

entre les commandements militaires et les unités sont très variables et dépendent étroitement de la capacité des chefs militaires à percevoir l'intérêt d'une telle expertise, donc de leur sensibilisation à ces formes peu communes d'action militaire. Les PRT peuvent ainsi n'être considérées que comme des unités de manœuvre classiques ou de simples unités CIMIC, quand leur intégration à la planification des opérations pourrait faire bénéficier les commandements d'une expertise civilo-militaire.

Figure 1 : Les différentes activités des PRT en fonction du spectre des opérations[274].

C. La difficile question de l'évaluation des PRT

Considérant cette diversité importante et la faiblesse des cadres communs d'engagement des PRT dans les opérations militaires et civiles, il est

---

274 Schéma tiré du *PRT Handbook*, p.14.

particulièrement délicat d'évoquer l'évaluation des PRT et les mesures d'efficacité qui pourraient être définies. D'ailleurs cette question est elle-même un indicateur des difficultés des militaires et des civils à recentrer la diversité des pratiques autours de concepts et d'opérations plus soigneusement définies. Cette question est particulièrement épineuse, et un officier britannique travaillant au *Joint Command* de l'OTAN à Lisbonne précisa au cours d'un entretien à Kaboul qu'il n'était pas question d'évoquer une évaluation des PRT car ce terme risquerait de provoquer la colère des Etats dirigeant ces unités. Délicate, cette interrogation n'en est pas moins centrale et complexe, car l'efficacité des PRT, unités à la frontière du civil et du militaire, doit être envisagée sous ce double prisme.

Faire interagir les niveaux de décision locaux, provinciaux et nationaux.

Tout d'abord, évaluer les PRT suppose d'avoir défini en préalable des unités de mesure et des indicateurs, qui sont directement dépendants des objectifs assignés aux unités au double niveau national (*Joint Coordination Board* et *Policy Action Group*) et local (*Provincial Development Committee.*) Elle suppose donc un pilotage étroit des PRT au niveau politique et civilo-militaire qui reste défaillant selon la majorité de nos interlocuteurs, et n'est pas traduit en un schéma vertical où les niveaux nationaux et sub-nationaux interagiraient de manière constante. La question du pilotage stratégique des PRT constitue ainsi la toile de fond d'une bonne partie des débats qui ont lieu au sujet de ces unités.

Il ne s'agit pas ici d'établir une chaîne de commandement civilo-militaire qui concentre tous les éléments de décision à Kaboul selon une logique de centralisation absolue. Il est nécessaire effectivement que les niveaux locaux puissent évaluer leur situation et déterminer la conduite à tenir dans des stratégies locales, notamment dans des stratégies civilo-militaires de contre-insurrection où l'équilibre des mesures incitatives et coercitives est à manier avec de grandes précautions au niveau le plus local. Il s'agit davantage de renforcer les synergies entre ces différents niveaux de décision, de sorte que les différents niveaux de commandement et de coordination civilo-militaires soient en mesure de connaître et participer aux processus de définition des priorités et stratégies locales, provinciales ou nationales. Ce pilotage stratégique extrêmement fin et complexe à mettre en œuvre suppose donc une volonté politique de s'investir dans une coordination renforcée, là où l'Afghanistan, comme du reste un grand nombre de zones de post-conflit connaît un déficit criant de coordination, notamment entre les Afghans et les internationaux.

Dans ce cadre, l'optique nationale des PRT constituerait donc un facteur majeur de complication des schémas de coordination au niveau de l'aide en général, et au niveau des stratégies civilo-militaires de la FIAS de manière plus précise. Lors de l'enquête de terrain, certains officiers de la FIAS évoquèrent la possibilité de concentrer les contributions des Etats-membres dans un fond commun à disposition de l'OTAN, afin que les financements soient gérés au niveau multinational. Cela permettrait sans doute de pallier un certain nombre de difficultés, en permettant une péréquation et une répartition géographique de l'aide qui corresponde à des priorités fixées au niveau national, et de fournir en même temps un moyen de contrôle du niveau central sur les unités dans les provinces. Cela correspondrait cependant à une innovation majeure, que la France serait certainement la première à refuser, en permettant à une alliance militaire de constituer un fond spécifique d'aide au développement en dehors des cadres multilatéraux de coordination.

De ces derniers points de vue, la question de la péréquation géographique de l'aide est une donnée qui semble insuffisamment prise en compte. L'amélioration des conditions de vie et de sécurité au niveau tactique ne peut aboutir automatiquement à la conclusion d'une amélioration du point de vue général, de sorte que la stabilisation du pays serait la somme des améliorations tactiques, comme c'est le cas actuellement. Il semble ainsi que la concentration de financements dans certaines zones problématiques comme le Helmand puisse en retour encourager d'autres localités, plus calmes, à fomenter des troubles de manière artificielle, pour bénéficier de la manne que représente l'argent du développement débloqué pour des motivations uniquement sécuritaires. De ce point de vue, les militaires retrouvent là une problématique que les humanitaires et les développeurs connaissaient depuis longtemps : le fait que l'aide puisse servir à résoudre des conflits mais également renforcer les dynamiques conflictuelles[275]. Là encore, le niveau purement local de décision dans les PRT peut aboutir à des effets pervers important se traduisant une déstabilisation plus grave que les progrès tactiques entrepris.

S'accorder sur des approches civilo-militaires communes

Une autre question centrale de l'évaluation des PRT concerne l'équilibre à trouver dans les dimensions civiles et militaires des mesures d'efficacité. Effectivement, un projet à impact rapide censé favoriser

---

[275] Voir de ce point de vue les travaux de ANDERSON, Mary B. : *Do no Harm. How aid can support peace – or war*, Lynne Rienner, Boulder : 1999.

l'acceptation des forces par les populations locales peut avoir un effet immédiat, celui de contenter toute une série d'acteurs que l'on souhaite ménager ; mais également des effets à plus long terme sur les processus de développement. Exemple régulièrement cité, des Aides Médicales Gratuites ont été entreprises régulièrement par les PRT dans des zones où opéraient des agences d'aide. Ces dernières ayant orienté leurs projets vers une stratégie de participation des populations aux frais de santé, ce qui nécessite un travail important auprès des populations pour en expliquer les raisons, elles furent catastrophées de constater que des unités militaires avaient fourni des soins de manière gratuite, sapant une partie de leur travail[276].

Cette remarque amène à considérer plus largement les différences d'approche majeures entre militaires et civils sur les projets de développement. Dans une étude consacrée à cette question, Touko Piiparinen, ancien conseiller politique d'une PRT, propose ainsi d'analyser les différences et problèmes internes aux unités suivant les cultures opérationnelles qui sont profondément ancrées dans les ethos respectifs des personnels. Il montre la manière dont son mode d'interprétation des événements rentrait souvent en conflit avec celui du commandant de la PRT dans laquelle il était conseiller politique[277]. Ainsi, pour juger de la réussite du processus de désarmement, et donc la participation de la PRT à ces actions, les militaires utilisaient des mesures quantitatives (fortement négatives, puisque peu d'armes avaient été récoltées) quand le conseiller politique portait un jugement de nature qualitative (certes peu d'armes avaient été récoltées, mais pour la première fois, un certain nombre de commandants locaux avait réagit favorablement à ce type d'initiative, ce qui était positif.)

L'agrégation de personnels dont les métiers et les cultures opérationnelles diffèrent sensiblement pose ainsi la question de la capacité de ces acteurs à travailler ensemble au quotidien, de la manière dont les décisions peuvent être prises et l'efficacité envisagée. Dans les entretiens menés à Kaboul en 2003 comme en 2007, les perceptions militaires de l'efficacité ont ainsi été décrites comme particulièrement inadaptées aux processus de développement. Il semblerait d'après nos interlocuteurs (militaires comme civils) que les soldats présentent un biais quantitatif, désirant pouvoir matérialiser des progrès en une série de chiffres (nombre d'écoles construites, kilomètres de routes réhabilitées, nombre de patients traités etc.) quand l'enjeu des processus de coordination et d'extension du pouvoir central s'évaluent bien davantage à travers des mesures

---

[276] Observation personnelle et entretiens menés à Mazar-e Shariff, Bamyan et Kaboul : novembre et décembre 2003.
[277] Voir PIIPARINEN, Touko : « A clash of mindset ? A insider's account of Provincial Reconstruction Teams », *International Peacekeeping*, vol.14, n°1, January 2007, pp.143-157.

moins précises et d'ordre plus qualitatif. De la même manière, les militaires sont régulièrement décrits, y compris par eux-même, comme trop orientés vers des mesures de court terme qui ne permettent pas de s'investir dans des projets de développement communautaire ou institutionnel tels qu'ils sont entrepris par les PRT. Ainsi, le soutien des PRT au renforcement des capacités administratives dans les provinces aboutirait bien souvent à ce que les militaires réalisent directement les travaux qu'ils devaient aider à mettre en œuvre en conseillant les Afghans. En effet, les activités de conseil et de formation sont extrêmement longues et laborieuses, alors que les personnels des PRT percevraient l'efficacité comme directement liée à la rapidité d'exécution du projet, pour des durées de rotation de personnel généralement beaucoup plus courtes que celle des assistants techniques et des professionnels du développement. Les termes même de court et moyen terme semble être sujet à des interprétations diverses entre les types d'acteurs. Pour un nombre important de personnes rencontrées, les militaires considèrent que deux années sont du long terme, quand les agences de développement et les acteurs politiques considèrent qu'il s'agit là de moyen terme[278].

L'ensemble de ces contradictions et questions posées par les mesures d'efficacité montrent en fait combien la question de la formation des personnels et de la fixation des pratiques est importante. En effet, ces différences dans les représentations de l'efficacité tout autant que les contradictions institutionnelles entre les niveaux nationaux et provinciaux illustrent la faiblesse des cadres d'action des PRT, au final leur déficit doctrinal et politique qui laisse évoluer les pratiques sur le terrain en fonction des individus, de leurs perceptions propres, liées à un ethos comme à des expériences particulières. Or c'est bien l'objectif d'une doctrine que de réduire les écarts à la norme et de standardiser les comportements pour éviter de trop grandes différences dans l'application des directives sur le terrain[279]. Ces tendances à la diversification des pratiques des PRT ont pu n'être que renforcées par le déficit chronique de personnels civils devant y être attachés, laissant bien souvent des PRT sans personnel civil, ou avec simplement un

[278] Entretien à ACBAR à la représentation de la Commission Européenne et au CJ9 du HQ ISAF, Kaboul : 2007.

[279] La doctrine est effectivement un discours, un ensemble de règles, mais également un acte d'autorité qui permet de prévoir ce que vont être les comportements militaires adéquats. Voir PERIES, Gabriel : « Rôles d'institution et sens du mot doctrine dans le discours militaire », *Les Champs de Mars*, n°3, Premier Semestre 1998, pp.12-32.

Conseiller Politique chargé en même temps de faire le travail du Conseiller en Développement[280].

En guise de conclusion, plusieurs constats peuvent être tirés de cette étude de cas. Les militaires se sont investi dans la reconstruction de l'Etat afghan comme ils l'avaient rarement fait, poussés par l'urgence de la lutte contre l'insurrection et les difficultés qu'ils ont pu rencontrer. Les interactions avec les civils furent en la matière multiples et ce n'est qu'au cas par cas que l'on peut examiner les tensions, désaccords et convergences entre civils et militaires, bien différentes selon les Etats et les bureaucraties internationales.

Emblématique d'une stratégie de construction de l'Etat fluctuante car indéfinie, l'engagement des militaires dans ces processus se heurte à des difficultés multiples de coordination en dépit de ce qui avait été annoncé dans le Pacte pour l'Afghanistan. Il fut ainsi significatif d'obtenir, au cours d'un entretien au CJ5, l'impression des militaires chargés de la planification, pour qui il n'y a pas de cohérence globale et d'identification précise des responsabilités entre les différentes lignes d'action définies par le Pacte et qui constituaient l'architecture générale de l'OPLAN de la FIAS (sécurisation, gouvernance, développement.) A l'intérieur même des présences militaires, on a pu voir combien les dispositifs se concentrant sur le soutien à la reconstruction de l'Etat étaient éclatés en de multiples stratégies nationales différenciées pour ne pas dire opposées, comme dans le cas de la formation de la police.

Cette absence de cohérence pose un problème général de conduite des stratégies de stabilisation et de reconstruction. Du point de vue militaire, la mise en place d'une stratégie de contre-insurrection nécessiterait effectivement une unité d'action et une cohérence des objectifs qui fait défaut, de même qu'un soutien fort au secteur de la justice et de la gouvernance. En théorie fortement complémentaires, on a pu voir combien la contre-insurrection et le processus de construction de l'Etat sont dans les faits considérablement antinomiques, en grande partie parce que les doctrines se heurtent à des logiques de court-terme, nationales dans lesquelles la volonté première de certains Etats ne semble pas être de gagner mais bien d'éviter un engagement trop important. Bien compréhensible, cette volonté de ne pas s'embourber aboutit en fait au résultat qu'elle tentait d'éviter, le pourrissement de la situation ne faisant que favoriser

---

[280] Sur ces éléments, voir RIETJENS, S.J.H. : *A management perspective on cooperation between miltary and civilian actors : Experiences from the Dutch Provincial Reconstruction Team in Afghanistan*, Inter-University Seminar on Armed Forces and Society Conference, Chicago : 21-23 October ; ainsi que USAID : *Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. An Interagency Assessment*, PN-ADG-252, USAID, Washington DC : June 2006.

des adversaires qui jouent la montre et disposent de tout leur temps, quand les Etats occidentaux sont pressés d'en finir. Surtout, elle contribue à donner des signes très clairs d'un engagement trop timide pour que les populations des zones du sud parient sur la réussite du projet d'Etat soutenu par les occidentaux. Dans ce cadre, c'est bien à la division croissante du pays que l'on assiste depuis quelques années entre un nord peu à peu stabilisé qui profite d'une manne économique importante, et un sud qui s'enfonce inexorablement dans la violence, lui qui est à l'origine de l'ensemble des processus de construction de l'Etat qui ont eu lieu dans l'Histoire afghane.

Bibliographie de la deuxième partie:

ANDERSON, Mary B. : *Do no Harm. How aid can support peace – or war*, Lynne Rienner, Boulder : 1999.

ANDRES, Richard, WILLS, Craig & GRIFFITH, Thomas : « Winning with Allies. The strategic value of the Afghan Model », *International Security*, vol.30, n°3, Winter 2005/06, p.129.

AREU : *Aiding the State ? International Assistance and the Statebuilding Paradox in Afghanistan*, Briefing Paper Series, Kabul : April 2007.

BARRY, Michael : *Le Royaume de l'Insolence. L'Afghanistan 1504-2001*, Flammarion, Paris : 2002

BIDDLE, Stephen : *Afghanistan and the future of warfare : implications for Army and Defense Policy*, SSI / US Army War College, Carlisle : 2002.

BRAHIMI, Lakhdar : « l'ONU, entre nécessité et minimalisme », *Politique Etrangère*, n°2, 2005, pp.299-311.

CHESTERMAN, Simon : « Walking Softly in Afghanistan : the future of UN statebuilding », *Survival*, volume 44 n° 3, Autumn 2002, pp.37-44.

DOBBINS, James & *al* : *America's Role in Nations Building, From Germany to Iraq*, RAND, Santa Monica : 2003.

DORRONSORO, Gilles : « Après les Talibans : fragmentation politique, hiérarchie communautaire et classes sociales en Afghanistan », *Cultures & Conflits*, n°44, 2001, pp.152-172.

DORRONSORO, Gilles : *La Révolution Afghane. Des Communistes aux Tâlebân*, CERI-Karthala, Paris : 2000

DUFFIELD, Marc : *Global Governance and the New Wars*, Zed Books, London : 2001.

DUPREE, Louis, *Afghanistan*, Princeton University Press : 1973

ETIENNE, Gilbert : *Imprévisible Afghanistan*, Presses de Sciences Po, Paris : 2002.

FREEMAN, Christopher : « Security, Governance and Statebuilding in Afghanistan », *International Peacekeeping*, n°1, january 2007, pp.1-7.

GAO : *Afghanistan Reconstruction. Deteriorating Security and Limited Resources Have Impeded Progress ; Improvements in U.S. Strategy Needed*, GAO 04-403, Washington DC : June 2004.

GAO : *Afghanistan Security. Efforts to establish Army and Police Have Made Progress, but Future Plans need to be better defined*, GAO Report to House of Representatives, Whashington DC: June 2005, p.9.

GIUSTOZZI, Antonio : *'Good' State vs. 'Bad' warlords ? A critique of State-Buildng Strategies in Afghanistan*, LSE Development Research Center, London : October 2004.

GIUSTOZZI, Antonio : « Auxiliary Force or National Army ? Afghanistan 'ANA' and the counterinsurgency Effort, 2002-2006 », *Small Wars and Insurgencies*, vol.18, n°1, March 2007, pp.45-67.

GIUSTOZZI, Antonio : « War and Peace Economies of Afghanistan Strongmen », *International Peacekeeping*, vol.14, n°1, January 2007, pp.75-89.

GoA : *National Development Framework*, Kabul : April 2002

HATCH DUPREE, Nancy : *An Historical Guide to Afghanistan*, Afghan Tourist Organisation, Kabul : 1977.

HEADQUARTERS : *Counterinsurgency*, FM3-24, Department of the Army, Washington DC : June 2006.

HENDRICKSON, Dylan, BHATIA, Michael, KNIGHT, Mark & TAYLOR, Annabel : *A review of DFID involvement in Provincial Reconstruction Teams (PRTs) in Afghanistan*, DFID/King's College, 8 July 2005.

ICG : *Reforming Afghanistan Police*, Asia Report n°138, Brussels/Kabul : 30 August 2007.

KEPEL, Gilles : *Jihad. Expansion et déclin de l'islamisme*, Gallimard, Paris : 2000

LEADER, Nicholas & HANEEF ATMAR, Mohammed : « Political Project. Reform, Aid and the State in Afghanistan », in DONINI, Antonio, NILAND, Norah, WERMESTER, Karin : *Nation Building Unravelled ? Aid Peace and Justice in Afghanistan*, Kumarian Press, Boomfield : 2004, pp.166-186.

MALONEY, Sean : « Afghanistan Four Years On : An Assessment », Parameters, vol.35, n°3, Autumn 2005, pp21-32.

MALONEY, Sean : « Afghanistan : from here to eternity ? », *Parameters*, vol.34, n°1, Spring 2004, pp.4-15 ;

McNERNEY, Michael : « Stabilization and Reconstruction in Afghanistan : Are PRTs a Model or a Murddle ? », *Parameters*, Winter 2005-2006.

METZ, Steven & MILLEN, Raymond : *Insurgency and couterinsurgency in the 21st century : reconcepualizing threat and response*, SSI/USAWC, Carlisle : November 2004.

NATIONS UNIES : « La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationale », *Rapport du Secrétaire Général au Conseil de Sécurité*, A/62/345-S/2007/555, New York : 21/09/2007.

NATIONS UNIES : « The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security », *Reports Of The Secretary-General To The Security Council*, S/2002/278, New York : 18/03/2002.

NATO : *PRT Handbook*, ISAF, Kabul : 3/02.07, p.2.

PERIES, Gabriel : « Rôles d'institution et sens du mot doctrine dans le discours militaire », *Les Champs de Mars*, n°3, Premier Semestre 1998, pp.12-32.

PIIPARINEN, Touko : « A clash of mindset ? A insider's account of Provincial Reconstruction Teams », *International Peacekeeping*, vol.14, n°1, January 2007, pp.143-157.

PONZIO, Richard : « Public Security Management in Post-Conflict Afghanistan : Challenges to Buildon Local Ownership », in EBNOTHER Anja H., & FLURI Philippe H., *After Intervention : Public Security Management in Post-Conflict Societies,* GKS, Vienna, 2005, pp.59-99.

POULIGNY, Béatrice : : *Ils nous avaient promis la paix*, Presses de Sciences Po, Paris : 2004.

RIETJENS, S.J.H. : *A management perspective on cooperation between miltary and civilian actors : Experiences from the Dutch Provincial Reconstruction Team in Afghanistan*, Inter-University Seminar on Armed Forces and Society Conference, Chicago : 21-23 October

ROSSI, Simonetta & GIUSTOZZI, Antonio : *Disarmament, Demobilisation and Reintegration of ex-combatants (DDR) in Afghanistan : constraints and limited capabilities*, LSE Crisis State Research Center Working Paper, London : June 2006.

ROY, Olivier : *Afghanistan : la difficile reconstruction d'un Etat*, Les Cahiers de Chaillot n°73, ISS/IES, Paris : décembre 2004.

ROY, Olivier : *L'Afghanistan. Islam et modernité politique*, Seuil, Paris : 1985.

RUBIN, Barnett & HAMIDZADA, Humayun : « From Bonn to London : Governance Challenges and the Future of Statebuilding in Afghanistan », *International Peacekeeping*, vol.14, n°1, January 2007, pp.8-25

RUBIN, Barnett : *The fragmentation of Afghanistan*, Yale University Press, New Haven : 2002

SEDRA, Mac : « European Approaches to Security Sector Reform : Examining Trends through the Lens of Afghanistan », *European Security*, vol.15, n°3, September 2006, pp.323-338.

SEDRA, Marc : « Security Sector Reform in Afghanistan : The Slide Toward Expediency », *International Peacekeeping*, vol.13, n°1, march 2006, pp.94-110

SUHRKE, Astri : « The Limits of State Building : The role of International Assistance in Afghanistan », Communication à la Convention de l'International Science Association, San Diego, 21-24 mars 2006 (http://www.cmi.no/publications/file/?2135=the-limits-of-statebuilding).

SUHRKE, Astri, BERG HARPVIKEN, Kristian & STRAND Ann : *Conflictual Peacebuilding : Afghanistan two years after Bonn*, Chr. Michelsen Institute, Bergen : 2004.

TADJBAKHSH, Shahrbanou : « Human Security : Concepts and Implications with an Application to Post-Intervention Challenges in Afghanistan », *Les Etudes du CERI*, n°117, septembre 2005.

TERTRAIS, Bruno : « La participation française aux opérations en Afghanistan », Regards sur l'Actualité, avril 2002.

TRIVES, Sébastien : « Afghanistan : réduire l'insurrection. Le cas du Sud-Est », Politique Etrangère, n°1, 2006, pp.105-119.

UNAMA : *Discussion Paper. The Provincial Reconstruction Teams*, PRT Consultation Process and Beyond, Kaboul : 1 August 2003.

UNDP : *Security with a human face. Afghanistan National Human Development Report*, UNDP, Islamabad : 2004.

USAID : *Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. An Interagency Assessment*, PN-ADG-252, USAID, Washington DC : June 2006.

USIP : *Unfinished Business in Afghanistan. Warlordism, Reconstruction and Ethnic Harmony*, USIP Special Report 105, Washington DC : April 2003.

VIGGO JAKOBSEN, Peter : *PRTs in Afghanistan: successful but not sufficient*, DISS Report 2005, n°6.

WILDER, Andrew : *Cops or Robbers ? The Struggle to Reform the Afghan National Police*, AREU Issue Paper, Kabul: July 2000.

Troisième Partie :

Construire l'Etat au Congo: un éternel recommencement, entre laisser-faire politique et volontarisme militaire

Aborder le cas de la République Démocratique du Congo (RDC) à la suite de celui de l'Afghanistan revient à souligner *le caractère duel des opérations de paix contemporaines*. Pressentie dès le milieu des années 1990, la distinction entre théâtres prioritaires des puissances occidentales en matière de maintien de la paix et théâtres marginaux est désormais patente. A la marge de terrains comme le Kosovo et l'Afghanistan s'inscrivent dans l'ombre les missions onusiennes géantes de l'ONU en RDC, et désormais au Soudan. Et à la différence des structurations post-conflits du Kosovo, de l'Afghanistan et surtout de l'Irak, les opérations multinationales de l'ONU au cœur de l'Afrique, ne s'inscrivent pas dans une logique de Stabilisation/Reconstruction faisant suite à des opérations coercitives de la part de coalitions *ad hoc* ou sous commandement de l'OTAN. La RDC est au contraire l'illustration d'une opération onusienne de soutien à une transition post-conflit qui ne s'est découverte un mandat de « reconstruction d'Etat » qu'après de nombreux et tortueux réajustements.

La Mission de l'ONU en RDC (MONUC), a d'abord été l'héritière de la modeste opération d'observation du cessez-le-feu, fort théorique, de 1999. Elle a été progressivement chargée d'un rôle « *d'accompagnement de la Transition* » à partir des accords de paix de 2002 alors même qu'elle ne comptait que quelques milliers d'hommes sous-équipés et mandatés sous Chapitre VI de la Charte. Sur un territoire aux dimensions continentales, dépourvu d'infrastructures, les initiatives militaires de reconstruction ont été à la mesure d'un engagement politique à reculons, soumis à de fortes réticences du Conseil de sécurité de l'ONU et à une concurrence très vive entre intervenants internationaux. Ensemble *dynamique* en évolution constante, l'assistance internationale à la reconstruction de l'Etat congolais est, plus qu'ailleurs, un engagement *politique* avant d'être *militaire*. Dans une zone géopolitique qui est souvent apparue marginale pour le Conseil de sécurité, l'engagement international s'est longtemps limité à un rôle d'incitation et de médiation auprès des acteurs politico-militaires congolais. Pourtant, au cours des quatre années de la très longue Transition congolaise, d'accident de parcours en catastrophe humanitaire, l'engagement de l'ONU, tout comme celui de l'Union européenne, s'est considérablement étoffé. A ce jour, soit près de cinq ans après la signature

de l'*Accord global et inclusif* (AGI) de Pretoria (décembre 2002),[281] le Congo a abrité ou abrite encore : a) la plus grande opération de paix actuellement déployée par l'ONU; b) deux opérations militaires européennes à forte dominante française : Artémis en Ituri (2003) et EUFOR R.D. Congo à Kinshasa (2006) ; c) deux opérations européennes relevant de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) : EUSEC pour l'appui à la réforme des forces armées et EUPOL pour l'assistance à la police congolaise ; d) et enfin, deux initiatives multilatérales majeures en matière de DDR : celle de la Banque Mondiale et celle du PNUD. Les initiatives bilatérales, souvent en concurrence directe de ces engagements multilatéraux, ont également joué un rôle essentiel tout au long de la Transition. Surtout, la MONUC ; longtemps objet des critiques les plus dures, représente aujourd'hui une véritable « productrice de doctrine » en matière d'usage de la force et de protection des civils.

Or, plus qu'en Irak ou en Afghanistan, l'évaluation du *rôle des militaires* en RDC constitue l'enjeu même d'une critique très vive de cinq années d'appui international à la Transition. Mission avant tout politique, la MONUC, épaulée par une pléthore d'acteurs bilatéraux et multilatéraux, a mené avec succès la longue mise en place d'institutions représentatives dans le pays, couronnée par les élections de juillet et novembre 2006. L'Etat congolais, doté d'institutions élues, est enfin devenu un acteur légitime sur la scène internationale. Pourtant, contrairement à la planification initiale de la phase dite « post-transition », le format de la force MONUC est resté quasi inchangé tout au long de l'année 2007, afin de faire face à une situation sécuritaire toujours dégradée dans l'est du pays. Depuis août, le Nord-Kivu, foyer initial des deux guerres qui ont dévasté le Congo de 1996 à 2002, est de nouveau le théâtre de violents combats entre *Forces Armées de la République Démocratique du Congo* (FARDC) et rebelles – *tutsi* congolais pour la plupart – du général Laurent Nkunda. Ces combats ne sont pas seulement le résultat d'un laisser-faire international qui a négligé les aspects « justice et réconciliation » de la paix au profit d'une large cooptation préélectorale entre ex-belligérants. Ils sont surtout la conséquence de la faillite du volet proprement militaire du processus : le DDR et la réforme de l'armée congolaise. Que la MONUC doive à ce jour maintenir des effectifs très élevés (environ 17.000 hommes) dans l'est et, depuis novembre, prendre part aux combats de haute intensité au Nord-Kivu, illustre le caractère inachevé des initiatives d'ordre militaire durant la Transition de 2002 à 2006. Toutes les initiatives multinationales ou bilatérales dans ce domaine demeurent en effet liées à une défaillance fondamentale de l'Etat congolais : les FARDC, livrées à

[281] Ce chapitre fait suite à deux séjours de terrains : à Kinshasa en février 2007 et à Kinshasa, Goma, Bukavu et Kisangani en juillet 2007.

elles-mêmes, sous-équipées et sous-entraînées, ne survivent encore qu'aux dépends des populations civiles. Avec une mortalité liée à la violence d'environ 80.000 décès par mois[282], la « paix » officiellement célébrée au Congo depuis décembre 2002 relève à bien des titres de l'effet d'annonce diplomatique.

Hypothèque lourde pesant sur l'ensemble du travail accompli depuis la signature en décembre 2002 des accords de paix de Sun City (Afrique du Sud), l'échec de la *Réforme du secteur de la sécurité* (RSS) au Congo est à l'origine d'une action internationale palliative dans trois grands domaines : a) la stabilisation de la situation sécuritaire, notamment à l'est ; b) le renforcement des capacités coercitives de l'Etat ; c) et surtout la protection des civils. Si c'est dans le domaine militaire que l'action internationale s'est le plus portée vers des tâches relevant de la « reconstruction d'Etat », c'est avant tout parce que le volet politique de cette action est demeuré tout au long de la Transition un engagement *a minima*, fondé sur la recherche du consensus entre élites congolaises ex-belligérantes et non sur l'imposition de normes rigoureuses de gouvernance. Décrire et évaluer les initiatives militaires en matière de « reconstruction de l'Etat » congolais nécessite une compréhension fine des défaillances du volet politique et civil de cette reconstruction. C'est parce que l'action civile internationale a laissé proliférer un Etat congolais héritier de la tradition mobutiste que l'action internationale, initialement timide sur le plan militaire, a dû à plusieurs reprises renforcer son volet coercitif. Dans les interstices de l'action politique de la MONUC, c'est pour *sauver le processus* de Transition d'un dérapage sanglant, et plus souvent, *pour protéger les populations contre l'appareil coercitif même de l'Etat congolais*, qu'un véritable effort international a été concédé en matière militaire.

L'argument développé ici propose donc en premier lieu une réflexion sur l'historicité d'un « proto-Etat » prédateur dont la raison d'être a toujours été l'exploitation des ressources naturelles par les puissances étrangères. Dans un second temps est abordée l'ambivalence de l'action internationale en RDC depuis les accords de paix de Sun City (2002.) Plus qu'à la construction durable des conditions de la paix, l'ONU a avant tout présidé à un tortueux processus de cooptation des « seigneurs de la guerre » congolais, directement responsables du conflit armé le plus coûteux en vies humaines depuis 1945. Une troisième partie est consacrée aux différents « sauvetages » de la Transition par le renforcement du dispositif militaire international et par l'adoption d'un mandat coercitif beaucoup plus vigoureux. Enfin, un dernier chapitre est consacré à

---

282 INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « Katanga: La crise oubliée de la RDC » *Rapport Afrique N° 103*, 9 janvier 2006.

l'effort de démilitarisation et de protection de la population congolaise, domaine dans lequel, après des débuts catastrophiques, la MONUC s'est considérablement améliorée. Les progrès très nets de l'action internationale en matière d'usage de la force comme de protection des populations sont cependant demeurés, tout au long de la Transition, bridés par l'ambiguïté constitutive du mandat. La MONUC et les opérations militaires européennes dans le pays (Artémis en 2003 et EUFOR R.D. Congo en 2006) ont toujours dû à la fois soutenir les FARDC, seules forces congolaises légitimes aux termes du droit international, et protéger les populations contre ces mêmes FARDC. Cette ambiguïté profonde constitue le fil conducteur d'un effort de « reconstruction d'Etat » atypique et riche de nombreux enseignements.

I. Construire l'Etat congolais pour mieux l'exploiter ? L'éternel recommencement de l'intervention étrangère au Congo-Zaïre[283]

Aborder la tentative la plus récente d'appui multinational à la formation d'un Etat sur le bassin du fleuve Congo, c'est nécessairement poser la question de *l'historicité de la faiblesse des constructions institutionnelles dans ce pays*. Car l'histoire des efforts de « construction d'Etat » des missions de paix de l'ONU est inséparable de celle du « Congo-Zaïre » dès les premières années de son indépendance. Souvent qualifiée de « *plus complexe, plus grande et plus coûteuse opération jamais engagée par l'ONU*[284] », la MONUC (de 1999 à ce jour) est l'héritière directe de son ancêtre l'*Opération des Nations Unies au Congo* (ONUC – 1960 à 1964.) Celle-ci a longtemps été la seule et unique expérience onusienne de « reconstruction d'Etat », assortie de très vigoureuses règles d'engagement, qui lui valent toujours la triste caractéristique d'être l'opération la plus coûteuse en vies humaines de l'histoire de l'ONU (245 pertes militaires et cinq pertes civiles internationales.)

L'ONU a donc déployé au Congo les deux plus larges missions de paix de son histoire (19.000 hommes pour l'ONUC en 1961, 17.000 pour la MONUC en 2006) chargées toutes deux de « rendre » au gouvernement officiel le plein contrôle de son territoire. Ainsi, comme la MONUC, l'ONUC s'est faite l'auxiliaire de poids d'une armée nationale inopérante contre des intérêts

---

[283] La RDC est souvent appelée « Congo-Kinshasa » par opposition à son voisin la République du Congo ou « Congo-Brazzaville ». Nous optons ici pour les deux appellations les plus communes : « RDC » et simplement, « Congo ».

[284] CAMMAERT, Patrick (Général), *Learning to Use Force on the Hoof of Peacekeeping – Reflections on the Experience of MONUC's Eastern Division*, Institute for Security Studies (ISS), Pretoria, 3 April 2007. 10 pages. Page 2.

étrangers ; comme la MONUC, elle a buté sur le problème de la légitimité réelle d'autorités congolaises mal ou non élues ; comme la MONUC, elle a innové de manière décisive en matière d'usage de la force dans le maintien de la paix, en intégrant notamment un bataillon de l'armée nationale congolaise dans son dispositif dès février 1963[285]. Après un constat d'échec global tristement symbolisé par la mort du Secrétaire général de l'Organisation, Dag Hammarskjøld, dans un « accident » d'avion au-dessus de la Zambie le 18 septembre 1963, l'ONU ne s'est plus engagée dans des missions de (re)construction d'Etat jusqu'à l'UNTAG, menée au début des années 1990 en Namibie. Pourtant, le mandat de l'ONUC ne couvre jamais de véritable appui à la mise en place d'institutions efficaces et d'une administration susceptible de répondre aux besoins de la population[286]. Cette négligence du volet « gouvernance » de l'appui à l'Etat (un terme bien entendu anachronique dans le contexte de l'ONUC) masqué par un soutien militaire à un gouvernement à la légitimité douteuse, sont deux des points communs principaux entre la MONUC et son ancêtre des années 1960. Au lendemain de son indépendance tout d'abord, puis à l'issue d'un conflit directement lié à la fin de la Guerre froide, le Congo a fait l'objet d'une entreprise internationale de restauration des fonctions régaliennes de l'Etat.

Avant de devenir l'un des cas d'école les plus emblématiques de « l'Etat effondré » en Afrique, le vaste territoire dessiné par le bassin du fleuve Congo et ses affluents a longtemps illustré un mode profondément atypique de colonisation. Dernière large portion de territoire subsaharien à être « explorée » par les Européens, le second plus grand bassin fluvial au monde – après l'Amazonie – n'a fait l'objet de visées coloniales que par défaut, après que l'entreprenant roi Léopold II eut fait le constat de l'occupation de tous les autres territoires africains par les grandes puissances coloniales de l'heure[287]. Le *Roi des Belges* avait en effet longtemps prospecté – notamment dans le Pacifique-Sud – à la recherche d'options coloniales rapidement rémunératrices. Ce sont finalement l'audace – souvent criminelle – de l'explorateur Henry Morton Stanley et une habile campagne d'opinion sur le thème de la lutte contre les marchands d'esclaves arabes qui, permirent de faire accepter cette anomalie du

[285] *ONUC Facts and Figures,* http://www.un.org

[286] Le rôle de l'ONUC en matière de construction institutionnelle est parfois mis en avant, en particulier les tâches de soutien aux premières sessions du parlement national, ainsi que les travaux préparatoires au départ de la mission en 1963-64. Cependant la caractéristique principale qui distingue l'ONUC des missions de l'époque fut la vigueur de son mandat coercitif de rétablissement de la souveraineté nationale sur l'ensemble du territoire congolais. Voir: United Nations Peacebuilding Commission. *Topic A: The UN System's Role in Post-Conflict Peacebuilding*, http://www.un.org/peace/peacebuilding/

[287] HOCHSCHILD, Adam, *King Leopold's Ghost,* New York, Houghton Mifflin, 1999.

partage colonial de l'Afrique : un *Etat Libre du Congo*, possession personnelle du roi Léopold II, contrôlé par les grandes compagnies internationales exploitant hévéa, ivoire et bois précieux.

Divisé en concessions courant sur l'ensemble du cours du fleuve Congo, le territoire fut l'objet de l'un des grands crimes de masse de l'histoire moderne de l'Afrique. Les massacres commandités par les grands promoteurs privés dans « l'Etat Libre » sont longtemps demeurés une page oubliée de l'histoire coloniale. L'historien Adam Hochschild ose une évaluation large – en incluant la mortalité indirecte causée par l'exacerbation délibérée des conflits locaux à des fins commerciales – d'environ dix millions de victimes africaines. La révélation des massacres causés par la présence belge et internationale dans l'« Etat Libre » causa une réorganisation administrative du territoire, désormais « normalisée » en tant que colonie de l'Etat belge. Le nouveau « *Congo belge* » n'en demeura pas moins un lieu privilégié de l'extraction sauvage des ressources, sous couvert d'une légalité de façade. La découverte d'un immense potentiel d'exploitation de minerais et de pierres précieux, mais surtout ses réserves d'uranium en firent un atout maître du bloc occidental pendant la Guerre Froide : déjà en août 1945, les charges nucléaires des deux bombes d'Hiroshima et de Nagasaki étaient composées d'uranium du Katanga[288].

Le régime Mobutu apparaît à de très nombreux égards comme l'héritier de ce mode de production de l'Etat fondé sur l'exploitation des richesses à l'usage de *parrains* internationaux protecteurs du régime. Dès les premiers remous d'un mouvement indépendantiste en 1960, les puissances de la Guerre froide se sont disputées le contrôle du territoire. La bataille y est sans doute la plus dure menée alors en territoire africain entre blocs occidental et communiste. Le jeune leader Patrice Lumumba marque la rupture cette année même en s'adressant au roi Baudouin en des termes très durs, avant que des émeutes anti-« blancs » ne précipitent une décolonisation bâclée en moins de six mois (proclamation d'indépendance le 30 juin 1960.) Alors que Lumumba penche vers le camp dit « progressiste », la solution de repli des Belges consiste à séparer le « Congo utile » du reste du pays. Les richesses minérales ne se trouvent pas à Léopoldville (l'actuelle Kinshasa) à l'extrême ouest, mais au Katanga, province grande comme la France située au sud-est du pays. En armant un mouvement indépendantiste dans cette zone qui réunit notamment 30% des réserves mondiales d'uranium et 40% des réserves de cuivre, les Belges font le pari d'un Etat katangais pro-occidental. Dans le même temps, Joseph-

---

[288] Le folklore contemporain de Kinshasa veut que Mobutu n'ait perdu le pouvoir en 1997 qu'après que Jacques Chirac eut achevé ses tests nucléaires dans le Pacifique et n'eut donc « *plus besoin de lui.* » Entretiens à Kinshasa, février 2007.

Désiré Mobutu, l'« homme de la CIA » dans le gouvernement Lumumba, fait arrêter son propre Premier ministre à Kinshasa. Celui-ci sera exécuté le 17 janvier 1961 au Katanga avec l'aide d'officiers de renseignement de l'armée belge.



L'instabilité ne cesse pas avec la « liquidation » de Patrice Lumumba. Le sécessionnisme katangais demeure puissant – soutenu notamment par les « *affreux* » du mercenaire Bob Denard – et l'ONU se trouve impliquée pour la

première fois dans une mission d'imposition de la paix, avec pour mandat d'assister le Congo dans l'affirmation de sa souveraineté sur l'ensemble de son territoire. Perçue comme une sorte « d'erreur de jeunesse » d'une Organisation en pleine euphorie décolonisatrice, l'*Opération des Nations Unies au Congo* (ONUC) s'attelle, trois années durant, à soutenir les autorités congolaises légales dans leur lutte contre les sécessions parrainées par les acteurs de la Guerre Froide. Le coup d'Etat de Mobutu, fin 1965, met un terme à ces incertitudes et ouvre une période de plus de trente ans de « *kleptocratie* » soutenue en particulier par Washington et Paris. La décision de Mobutu en 1974 de promouvoir l'« *authenticité* » africaine amorce cependant un pourrissement généralisé de la situation socio-économique. Celle-ci passe notamment par le remplacement de l'appellation « Congo » par « Zaïre », un terme supposément plus fidèle à la tradition locale. Le Zaïre devient alors le nom officiel de l'Etat, du fleuve, symbole du pays et de la monnaie nationale[289]. Surtout, encourageant le nationalisme sans jamais remettre en question le *condominium* des grandes compagnies minières occidentales sur le pays, le dictateur exproprie les petits propriétaires « blancs » du pays, et redistribue les terres et les entreprises aux membres de son entourage proche. Cette mise à sac des infrastructures productives privées s'accompagne d'un véritable « abandon d'Etat » par le régime mobutiste. Très vite, les postes ne délivrent plus le courrier, les lignes de téléphone deviennent muettes, les avions de transport, faute de contrôle technique, s'écrasent en plein centre-ville, et les hôpitaux publics séquestrent les patients jusqu'à ce que des proches viennent payer les frais. Les « *royalties* » distribuées par les compagnies minières occidentales, mais surtout, le très substantiel système de commissions exigées à tous les niveaux d'une administration devenue entièrement parasitaire, nourrissent les goûts de luxe des élites locales. Symbole du faste du régime Mobutu, le village natal du dictateur en pleine forêt équatoriale, voit s'ériger d'immenses palais et est équipé d'une piste recevant occasionnellement les *Concorde* d'Air France. Ce régime se maintient tout au long des années 1990, en dépit de la vague de démocratisation qui touche le continent après la fin de la Guerre froide. La *Conférence nationale souveraine* (CNS), concession de Mobutu à ses parrains internationaux, tourne vite à la farce : multipliant les « *partis alimentaires* » (jusqu'à 382 partis en 1993) et jouant des rivalités ethniques locales, le mobutisme vieillissant se mue non en « multipartisme » mais en « *Multi-mobutisme.* » Malgré la catastrophe économique, le régime parvient à « tenir » les élites du pays par son système collégial de corruption généralisée et ne permet pas à l'opposition civile menée par Etienne Tshisekedi et son *Union pour la démocratie et le progrès social* (UDPS) de s'imposer malgré son immense popularité.

---

289 Le slogan national, dit des « *trois Z* », est alors : « *Zaïre le pays, Zaïre le fleuve, Zaïre la monnaie* ». La version populaire ajoutera plus tard, à ces « *trois Z* » un quatrième : « *Zaïre le Zéro !* ».

L'extension de ce système aux *Forces armées zaïroises* (FAZ), renforçant une fonction prédatrice déjà endémique, fragilise à terme le régime. En 1991 et 1993, les militaires en tenue civile quittent leurs casernes et mettent à sac les commerces de la capitale avec la bénédiction tacite de Mobutu. Désormais privé de tout moyen de défense, le pays se place à la merci de menaces externes, surgies de remises en question nouvelles de la nationalité zaïroise.

A. L'énigme de la « formation de l'Etat » au Zaïre et les limites de la nationalité

Le Zaïre est sans doute le premier cas d'école d'« Etat effondré », ou plus justement, d'« *Etat abandonné.* » C'est pourtant dans les interstices d'un Etat prédateur déjà profondément défaillant que s'inscrit le processus de « formation de l'Etat »[290] au Congo. L'identité nationale congolaise tient beaucoup à la capacité de chaque citoyen à se joindre à l'économie générale de la rente qui régit l'ensemble des rapports sociaux. D'autant plus que la population zaïroise est associée au « festin » par un système *ad hoc* d'attributions tournantes de postes administratifs détachés de toute logique de compétence individuelle, mais permettant de « *manger* » sur le budget public. Ce système qui rappelle tantôt l'évergétisme de la Rome Antique[291], tantôt la *Loterie à Babylone* de Jorge Luis Borges[292], offre des opportunités prédatrices instaurant de fait un partage – très inégal – de la rente perçu comme consubstantiel de l'identité nationale zaïroise. Plus encore que le Cameroun et sa « *Politique du Ventre* » (Jean-François Bayart)[293], le Zaïre constitue l'exemple le plus abouti d'une historicité du sentiment national fondée sur un imaginaire de l'Etat pensé à la fois comme prédateur et comme source d'opportunités.[294]

---

[290] On se réfère ici à l'expression « *formation de l'Etat* » introduite par les historiens du nationalisme kényan Bruce Berman et John Lonsdale et qui opère une distinction entre l'entreprise consciente et intentionnelle de « construction » de l'Etat par un appareil de contrôle politique et le processus social de longue durée de « formation » de l'Etat, conflictuel, largement involontaire et impliquant à la fois les acteurs publics et les intérêts privés. LONSDALE, John, et BERMAN, Bruce, *Unhappy Valley. Conflict in Kenya and Africa*, James Currey, Londres, 1992.

[291] VEYNE, Paul, *Le pain et le cirque. Sociologie historique d'un pluralisme politique*, coll. Point Histoire, Editions du Seuil, 1976.

[292] BORGES, Jorge Luis, *Fictions*, Gallimard, 1974, 185 pages (première édition argentine : *Ficciones*, Sur, Buenos Aires, 1944).

[293] BAYART, Jean-François, *La Politique du ventre. L'Etat en Afrique.* Fayard, Paris : 1989.

[294] TREFON, Theodore (dir.), *Reinventing Order in the Congo: How People Respond to State Failure in Knshasa*, Londres, Zed Books.

La faillite économique et l'émergence de troubles intercommunautaires

L'effondrement soudain de l'économie du pays à partir des années 1990 souligne cependant les limites d'une nationalité fondée en large partie sur le partage citoyen des dépouilles de l'Etat : dans un Katanga qui regroupe près de 70% des ressources minérales du pays, c'est la société nationale *Gécamines* qui assure jusque dans les années 1990 les services sociaux dont l'Etat ne s'est jamais chargé. La mise à sac de cette compagnie d'Etat minée par les détournements conduit dans les années 1990 à son démantèlement de fait et prive les Katangais de tout filet de sécurité. Des conflits éclatent alors entre Katangais « de souche », héritiers de la tentative de sécession des années 1960, et les Kasaïens venus de la province voisine et traditionnellement placés aux commandes des administrations locales depuis l'époque belge. Les pogroms anti-Kasaïens de 1992 et 1993, fruits de manipulations du régime, seront d'une rare violence, causant le déplacement de plus de 500.000 personnes.

Sur les hauts plateaux du Sud-Kivu, des populations vivent certaines d'agriculture sur brûlis, d'autres d'élevage extensif de bovins. La surpopulation du Rwanda et du Burundi voisins, mais surtout les conflits qui accompagnent les redéfinitions successives du statut des populations *tutsi* au Rwanda, causent plusieurs flux migratoires majeurs. Au Sud-Kivu, sur le plateau de Minembwe, des *Tutsi*, connus sous la désignation générique de *Banyamulenge*, sont installés depuis la fin du 19ème siècle. Plus tard, d'autres populations rwandophones s'installent au Nord-Kivu. Appelés *Banyarwanda*[295], ces arrivants – *tutsi* comme *hutu* – s'implantent sur un territoire déjà soumis à de régulières tensions intercommunautaires dans un contexte d'aggravation de la question foncière. Alors que le régime Mobutu a accordé la citoyenneté zaïroise aux *Banyamulenge*[296], des voix de plus en plus nombreuses dans les Kivu, réclament la révocation de cet octroi, voire même l'expulsion de toutes les populations rwandophones du pays.

Au Katanga d'abord, aux Kivu ensuite, la nationalité congolaise marque ses limites où le partage informel des dépouilles de l'Etat ne suffit plus. Or, si la nationalité zaïroise des Kasaïens n'est jamais remise en doute par les extrémistes katangais, celle des « rwandophones » en général, et des *Banyamulenge* en particulier, fait problème : de plus en plus, les Zaïrois les taxent de « *Rwandais.* »

---

295 *Banyarwanda* est la forme au pluriel du singulier *Munyarwanda.*
296 *Banyamulenge* est la forme au pluriel du singulier *Munyamulenge.*

Là, comme au Katanga, les heurts intercommunautaires sont de plus en plus violents. C'est le génocide rwandais du printemps 1994 qui durcit soudainement ces anciennes lignes de fracture. L'afflux à Goma, puis dans l'ensemble du Nord-Kivu, de centaines de milliers de réfugiés *hutu* encadrés par des « génocidaires » en fuite, importe le conflit du Rwanda en territoire zaïrois. Les miliciens *hutu* « *Interahamwe* » organisent par ailleurs des chasses aux *Banyamulenge* (*tutsi* d'origine) à travers le territoire du Sud-Kivu. Tout au long des années 1994 à 1996, alors que la crise de l'Etat zaïrois atteint son comble, la remise en question de la « nationalité » zaïroise est attisée par les ondes de choc du génocide rwandais. Dernier rempart possible d'un semblant de souveraineté de l'Etat congolais, les FAZ, profondément minées par la corruption, ne peuvent longtemps constituer un rempart contre les visées rwandaises et ougandaises sur le pays.

Refugee movements

updated 8 Nov 1996

Zaire:
43 mill inhabitants
more than 250 ethnic groups

UGANDA

Rwanda:
7.4 mill. inhabitants
80 to 90 % Hutus
9 % Tutsis

720,000
Goma
RWANDA
Lake Kivu
Kigali
Cyangugu
Bukavu
320,000
TANZANIA

Burundi:
5.5 mill inhabitants
85 % Hutus
14 % Tutsis

Bujumbura
Uvira
120,000
Lake Tanganyika
Kigoma

National Boundaries
Major Routes
National Capital
Refugee movements prior to Oct 96
Recent movements
Scale (km)
0 75 150

ReliefWeb
Email: maps@reliefweb.int
© 1996 DeLorme Mapping donated by ResponseNet

The boundaries and names shown on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations or ReliefWeb. These maps may be freely distributed. If more current information is available, please update the maps and return them to ReliefWeb for posting.

B. Une guerre contre les civils[297] au cœur de la géopolitique africaine : les conflits congolais de 1996 à 2002

C'est donc de la frontière est que le changement arrive : en octobre 1996, le Rwanda s'engage en plein territoire zaïrois. Entre les mois de septembre et de décembre 1996, son objectif principal est de neutraliser les capacités militaires des miliciens *hutu* à travers le Zaïre. Pour l'Ouganda, alors

297 L'expression est de Jacques Rupnik, qui l'a tout d'abord appliquée aux transformations de la belligérance dans les Balkans des années 1990.

allié du Rwanda, le but est similaire : éliminer les rebelles au régime de Kampala installés dans le le nord-est du pays voisin. Pourchassant les ex-« *génocidaires* » *hutu* et les réfugiés qui s'y sont agrégés, les forces rwando-ougandaises ambitionnent de mener un « changement de régime » avant la lettre au Zaïre. Le conflit qui a débuté lors du génocide rwandais de 1994 s'installe à l'intérieur du pays et se mue en une « guerre de libération » menée par le vieux guérillero Laurent-Désiré Kabila, ancien compagnon d'armes de Che Guevara. En mai 1997, l'*Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo* (AFDL), l'organisation congolaise parrainée par les services rwando-ougandais, entre dans Kinshasa, renversant Mobutu et son régime, et envoyant le dictateur en exil au Maroc où il s'éteint quelques mois plus tard.

Dans cette première guerre déjà, l'immense majorité des victimes est constituée de civils, déplacés sur toute la largeur du pays par les armées conquérantes venues de l'est. L'arrivée au pouvoir de Laurent-Désiré Kabila marque alors la mise en place d'un régime qui n'entreprend presque rien pour le redressement institutionnel et économique. Sous la nouvelle appellation de « *République Démocratique du Congo* », le pays va rapidement se heurter à ses anciens parrains en choisissant, de Cuba à la Corée du Nord, de nouveaux alliés « peu fréquentables. » A Kinshasa, un temps peuplée de soldats rwandais et gouvernée notamment par des officiels rwandais et *banyamulenge*, le virage nationaliste du régime entraîne des tensions très vives.

Après l'expulsion par Laurent-Désiré Kabila des forces étrangères du pays, les Rwandais tentent en août 1998 un « *blitz* » spectaculaire sur Kinshasa précédé d'un posé d'assaut très audacieux à quelques centaines de kilomètres au sud de la capitale. L'Angola, allié de Laurent-Désiré Kabila, déploie des blindés et sauve le régime d'une défaite certaine. Mais comme en 1996, l'invasion rwandaise trouve en 1998 une nouvelle fois sa justification dans la situation des populations rwandophones de l'est du pays. La guerre change cependant de nature : contrairement à la campagne éclair de 1996-1997, traversant le pays d'est en ouest, le second conflit congolais est avant tout une guerre de prédation. Les positions se stabilisent après quelques semaines à l'automne 1998, laissant la place à une belligérance dont l'enjeu est le contrôle de vastes zones d'exploitation minière ou forestière par milices interposées. L'alliance rwando-ougandaise se déchire dès les premières semaines de la guerre sur la question du contrôle des ressources diamantifères de Kisangani. Les groupes armés locaux se scindent alors en de multiples factions : le *Rassemblement Congolais pour la Démocratie* (RCD), d'abord soutenu par le Rwanda et l'Ouganda se scinde en un RCD-Goma, fidèle à Kigali, d'une part, et un RCD-K-ML et un RCD-N, tous deux affiliés à Kampala. Peu après, l'Ouganda appuie un nouveau groupe, le *Mouvement pour la libération du Congo* (MLC) de Jean-Pierre Bemba, puis

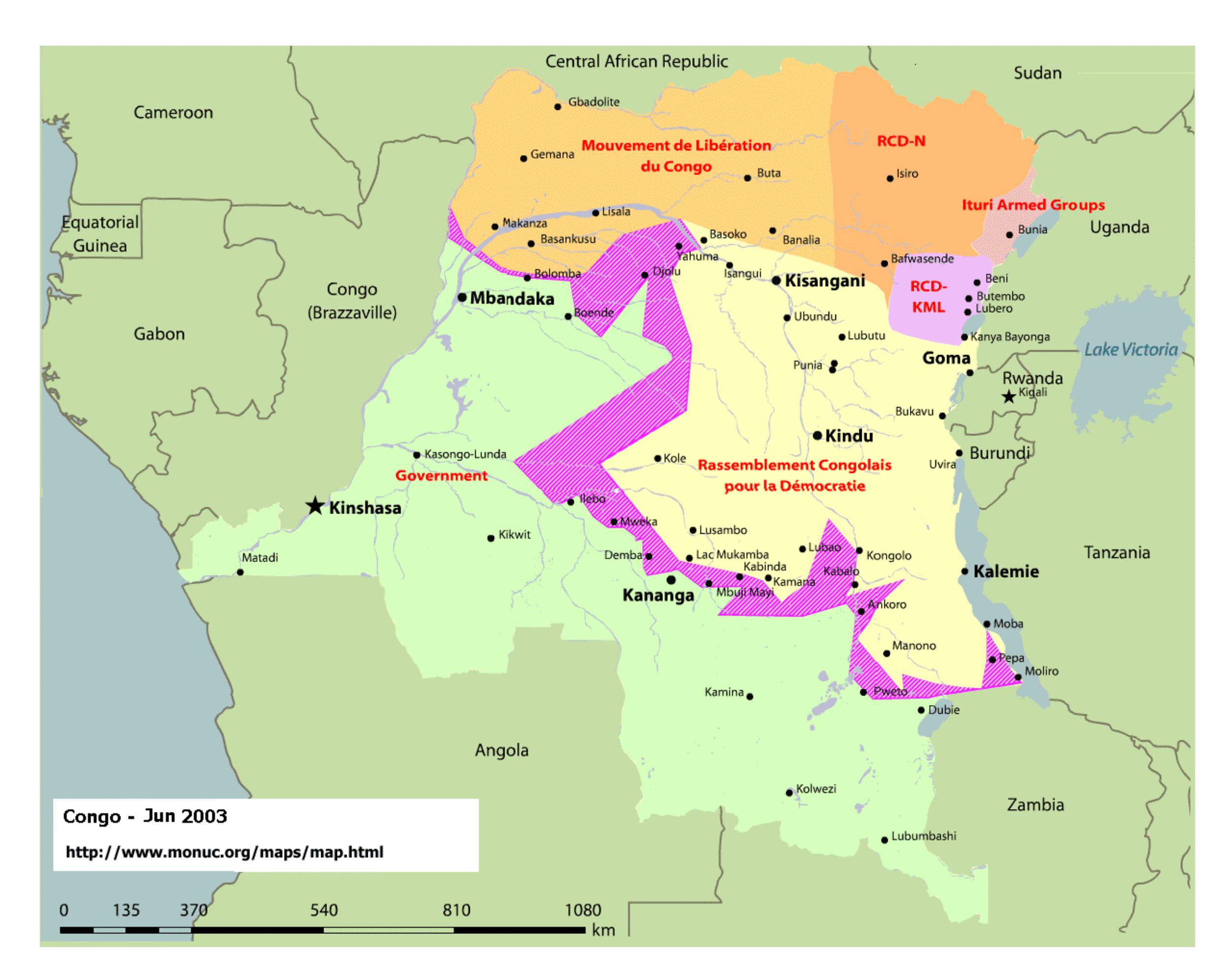
de manière plus localisée, diverses milices en Ituri dans le nord-est du pays. Kinshasa pour sa part, s'appuie notamment sur d'ex-génocidaires *hutu Interahamwe*, des *Forces d'autodéfense populaire* (FAP) et des rebelles *Mayi-Mayi.* Attirés par des perspectives d'enrichissement et des considérations de sécurité dans ce contexte régional de plus en plus menaçant, les leaders de la région s'investissent dans cette guerre entraînant une internationalisation du conflit que certains qualifieront de « *Première guerre mondiale africaine*[298]. » Laurent-Désiré Kabila est ainsi tributaire des interventions du Zimbabwe et de l'Angola, avant d'accueillir des forces namibiennes et tchadiennes sur son sol, face aux Rwandais et Ougandais, désormais divisés. En tout, près de dix pays étrangers interviennent sur le territoire congolais, divisant le pays en deux parties aux lignes de front relativement stables, l'une contrôlée par Kinshasa, l'autre par les différents groupes rebelles. Cette guerre où chaque position « stratégique » correspond à un gisement de minerai précieux causera, de 1998 à 2002, près de quatre millions de morts – civils dans leur quasi-totalité – selon les estimations de l'organisation non gouvernementale américaine *International Rescue Committee* (IRC.)

L'engagement militaire – et milicien – massif de la part de pays dont certains ne sont même pas frontaliers de la RDC, souligne deux aspects cruciaux de cette guerre : d'une part, la seconde guerre du Congo est une guerre de positions où l'essentiel de la belligérence s'exerce *à l'intérieur même* de la zone contrôlée par les uns et les autres. On se bat davantage pour mettre au travail une population civile locale dans l'extraction et le transport du minerai que pour progresser vers le territoire adverse. D'autre part, l'intervention des alliés du régime de Laurent-Désiré Kabila s'effectue au nom du mécanisme d'assistance mutuelle inclus dans les statuts de la *Southern African Development* Community (SADC). Tout au long du conflit, le régime non-élu de Laurent-Désiré Kabila est traité aux termes du Droit international comme le seul représentant légal de l'Etat congolais.[299]

---

[298] L'expression, jugée journalistique et peu fidèle à la réalité d'engagements militaires atypiques, est largement rejetée par les universitaires.

[299] Pour une synthèse très riche des deux guerres du Congo, voir : HUGO, Jean-François, *La République Démocratique du Congo. Une guerre inconnue.* Michalon, Paris : 2006.



C'est sous les auspices de la SADC, dominée par l'Afrique du Sud, que les premiers accords sont signés à Lusaka (Zambie) dès juillet 1999. Ces accords prévoient un cessez-le-feu sur tout le territoire, le retrait des forces armées étrangères, la mise en place d'une mission d'observation des Nations Unies (baptisée MONUC en novembre 1999) et un dialogue politique entre le gouvernement, les factions rebelles, l'opposition non-armée et des éléments de la société civile. En réalité, Laurent-Désiré Kabila, fort de son statut légal d'unique représentant de l'Etat congolais, refuse le principe même d'un accord qui admet la présence de forces rwandaises et ougandaises sur son sol. Les accords de Lusaka ne sont pour lui qu'un répit en attendant de se doter de la capacité militaire nécessaire pour expulser les « forces d'occupation étrangères. » Dans la nouvelle République Démocratique du Congo, l'Etat hérité du mobutisme, s'est dévoyé un peu plus au service de l'exportation clandestine de ses ressources naturelles, dans l'abandon complet de ses

populations, et dans la délitescence de son appareil militaire. Les *Forces Armées Congolaises* (FAC) de Kabila constituent en termes d'entraînement et d'équipement une force inapte au combat. Composées de *kadogo* (enfants-soldats), d'anciens *gendarmes katangais,* descendants des indépendantistes des années 1960, et de cadres des FAZ de Mobutu, elles représentent pour Laurent Désiré Kabila un danger plus qu'un atout : après une large purge contre des officiers de son armée, « *Kabila Père* » est abattu le 16 janvier 2001 par l'un de ses propres *kadogo* à Kinshasa[300].

II. Le mandat *a minima* de la MONUC : accompagner la Transition sans refonder l'Etat

L'assassinat de Laurent Désiré Kabila en janvier 2001 ouvre, selon la formule désormais consacrée au Congo, une « *fenêtre d'opportunité* » aux négociations de paix. Remplaçant rapidement le président défunt, Joseph Kabila, son fils putatif âgé alors de seulement trente ans, adopte une approche plus conciliante. Il renouvelle le cessez-le-feu avec les groupes rebelles et permet enfin à la MONUC, présente à partir de février 2000, de se déployer entièrement pour superviser le retrait des troupes de la ligne de front. Le nouveau président reconnaît également le rôle du médiateur des Nations Unies et de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) et permet la tenue d'une première réunion à Addis Abeba en octobre 2001. Les négociations entre les représentants du Gouvernement, des groupes armés, de l'opposition politique et de la société civile n'aboutissent alors à aucun accord sur un cadre politique de transition, mais permettent d'amorcer le Dialogue inter-congolais (DIC) à Sun City (Afrique du Sud) en février 2002. Les négociations sont longues : l'accord sur le retrait des forces rwandaises et le démantèlement des groupes *interahamwe* est signé en juillet 2002 suivi deux mois plus tard de l'engagement de l'Ouganda de retirer également ses troupes. En décembre 2002, un « *Accord Global et Inclusif* » (AGI) est conclu à Pretoria, posant un cadre pour la fin des hostilités et une longue Transition collégiale.

De l'AGI de décembre à l'investiture de Joseph Kabila comme président élu le 6 décembre 2006, la Transition vers des institutions nouvelles et démocratiquement élues sera particulièrement laborieuse. Pourtant, à l'été 2007, alors que la MONUC est appelée à entamer sa stratégie de sortie, les fonctionnaires de l'ONU regrettent : « *Pendant la Transition, nous n'avons pas fait de*

[300] BRAECKMAN Colette, *Les Nouveaux Prédateurs, Politique des puissances en Afrique centrale*, Fayard, Paris : 2003.

State Building*, c'est maintenant que ce travail peut commencer, mais il est déjà trop tard.* »[301]. Ce chapitre pose les bases d'une lecture de l'action initiale d'une MONUC dont le mandat minimaliste a limité ses velléités de « reconstruction d'Etat. » Le rôle de la communauté des donateurs[302] – rassemblée en un *Comité international d'appui à la Transition* (CIAT[303]) – fut en effet entravé tout au long de la période par le cadre institutionnel de la Transition décidé à Pretoria. Le principe même d'un partage du pouvoir entre anciens belligérants, condition d'un mode non-violent d'extraction des ressources, a en particulier limité l'impact de l'action internationale en termes de gouvernance..

C'est dès lors dans le domaine militaire que s'est concentré l'essentiel de l'action internationale en matière de « (re)construction de l'Etat » congolais. Une compréhension du modèle atypique de « reconstruction de l'Etat » adopté à Pretoria avec la bénédiction des parrains du processus – l'Afrique du Sud, mais aussi les membres permanents du Conseil de Sécurité de l'ONU – est un préalable essentiel à l'analyse de l'action proprement militaire des acteurs internationaux engagés dans la Transition au Congo.

A. L'Accord global et inclusif (AGI) et la « Constitution de Transition », ou l'ambiguïté de la Transition congolaise

Signé après deux années de négociations, l'AGI de décembre 2002, puis la *Constitution de Transition* de juin 2003, fixent les principaux objectifs de la période de reconstruction post-conflit sous supervision internationale : 1) la réunification, la pacification et la reconstruction du pays, 2) la réconciliation nationale, 3) la formation d'une armée unique - restructurée et intégrée, 4) l'organisation d'élections libres, démocratiques et transparentes, 5) la mise en place des structures devant aboutir à un nouvel ordre politique.

Pour y parvenir, les parrains du processus ont entériné la nécessité d'associer tous les acteurs armés à l'exercice du pouvoir. Compte tenu de l'impossibilité pour les parrains régionaux et internationaux (Afrique du Sud, Angola, OUA, Union européenne, Etats-Unis, Belgique, etc.) d'intervenir

---

301 Entretiens avec des fonctionnaires de la MONUC, Kinshasa, juin 2007.

302 Cette expression est préférée à celle de « *Communauté internationale* », imprécise et porteuse d'*a priori* normatifs inadaptés au contexte politique de la RDC.

303 Le CIAT comprend 14 ambassadeurs, soit les représentants de l'Afrique du Sud, l'Angola, la Belgique, le Canada, la République Populaire de Chine, les Etats-Unis, la France, le Gabon, le Royaume Uni, la Russie, la Zambie, ainsi que l'Union africaine, l'Union européenne et la MONUC.

directement pour faire prévaloir militairement l'une des multiples parties au conflit, l'objectif des négociations est d'obtenir la neutralisation des velléités de belligérance de ceux-ci. L'intéressement direct de tous les acteurs de la guerre à une exploitation pacifique[304] des ressources du pays est perçu le facteur décisif de la fin de la belligérance. Celle-ci est aussi rendue possible par l'émergence d'un consensus entre puissances sur la nécessité de brider les velléités rwandaises et ougandaises au Congo. Le rapprochement de vues entre le Royaume Uni et les Etats-Unis (proches de Kigali et de Kampala) d'une part, la France, l'Afrique du Sud, l'Angola et la Belgique (proches de Kinshasa) d'autre part, permet d'exercer une pression décisive sur les belligérants. Autre volet du consensus, un accord officieux de la communauté des donateurs sur la personne de Joseph Kabila permet un apaisement des tensions entre les puissances occidentales et africaines, mais aussi la Chine, toutes intéressées à la normalisation économique du pays. Le rôle des acteurs internationaux demeure dès lors limité à une action d'incitation et de médiation. Le CIAT en constitue l'instance principale. Très en deçà de la « *light footprint* » telle qu'elle est appliquée au même moment en Afghanistan, l'action internationale dans le pays consiste essentiellement en un prolongement du soutien aux négociations tel qu'il a été mené depuis 1998. En vertu du cadre de règlement du conflit dessiné par l'AGI et concrétisé par les accords de partage du pouvoir de Sun City (avril 2003), le CIAT ne place pas d'experts dans les ministères congolais, n'impose pas de norme de gouvernance[305], et se cantonnera par ses déclarations, à réclamer des acteurs congolais tantôt le respect du calendrier de la Transition, tantôt des droits de l'homme, au gré de retards et d'incidents répétés dans ces domaines.

Le processus de paix congolais demeure entre les mains des anciens belligérants congolais signataires de l'AGI. Ceux-ci sont désignés, en fonction de leur puissance militaire respective à l'issue du conflit, comme « *composantes* » (les acteurs militaires majeurs) et comme « *entités* » (les acteurs marginaux.) Les « *composantes* », c'est-à-dire les trois principaux acteurs armés : l'Etat congolais, le RCD-Goma (pro-Rwandais) et le MLC (pro-Ougandais), mais aussi un groupe

[304] Le caractère « pacifique » de ce nouveau mode institutionnel de partage des ressources est cependant très théorique : tout au long de la Transition l'exploitation des zones minières du Katanga, notamment, mais aussi des Kasai (occidental et oriental) et des Kivu (nord et sud) demeurent soumise à une très forte contrainte armée sur les populations civiles. Voir par exemple : GLOBAL WITNESS, *Digging in Corruption*, août 2006. www.globalwitness.org

[305] Rare exception à cette approche restrictive en matière de gouvernance, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) a porté, tout au long de la Transition, un projet ambitieux de décentralisation inscrit dans la nouvelle Constitution de 2005, incluant notamment la création de nouvelles provinces. Ce projet a cependant souffert – comme l'ensemble de l'action internationale – de très nombreux retards de calendrier, et demeure l'objet de questions de fonds sur les capacités organisationnelles et financières de l'Etat congolais à le mettre en œuvre.

supposé représenter la « société civile », doivent cohabiter avec les trois « *entités* » que sont les ex-groupes politiques armés moins importants RCD-ML, RCD-N et *Mayi-Mayi.* Au sommet des institutions de Transition, le « *1+4* » est dominé par le président Kabila, qui a les faveurs de tous les parrains principaux de la Transition – en particulier des Etats-Unis, de l'Union européenne, de l'Afrique du Sud et de l'Angola – et peut se prévaloir de sa « légitimité » de représentant légal de l'Etat congolais. A ses côtés sont placés quatre vice-présidents : Jean-Pierre Bemba, leader du *Mouvement de Libération du Congo* (MLC) dont les troupes dominent le tiers nord du pays. Azarias Ruberwa est pour sa part le représentant civil du plus puissant groupe armé, le RCD-Goma pro-rwandais qui occupe encore le tiers est du pays. Abdoulaye Yerodia, un représentant civil de la faction fidèle à « *Kabila Père* » au sein de la mouvance présidentielle, et enfin, un autre civil – pourtant initialement issu du RCD-Goma, Zahidi Arthur N'goma, supposé diriger l'opposition civile. Ces deux derniers vice-présidents sont ainsi perçus comme des représentants de fait de la « *mouvance présidentielle* », c'est-à-dire le camp Kabila.

L'opposition non-armée (auto)exclue du partage de la rente de la Transition

La désignation d'un vice-président représentant l'opposition civile révèle paradoxalement *deux graves faiblesses* du nouveau cadre institutionnel. D'une part, le caractère fondamentalement non-démocratique de la Transition : c'est la capacité militaire de chacun des acteurs du Dialogue inter-congolais qui détermine la force de négociation des uns et des autres. Ce principe conduit naturellement à l'exclusion des groupes de l'opposition non-armée. Mesure palliative, l'attribution d'un siège de vice-président à un représentant de l'opposition est supposée compenser provisoirement ce déficit de démocratique, dans l'attente d'élections générales prévues deux ans plus tard. Le siège de vice-président est en effet initialement destiné à l'UDPS d'Etienne Tshisekedi. Son parti, très populaire dans l'ouest (Kinshasa) et le sud du pays (les deux Kasaï), bénéficie de l'aura que lui confère son statut de pôle de l'opposition populaire à Mobutu durant la transition démocratique des années 1990. Interrompue par l'invasion rwando-ougandaise de 1996, cette transition démocratique ne peut, compte tenu des forces en présence à Pretoria, être reprise dans le cadre du Dialogue inter-congolais. La Transition est destinée à donner le temps présumé nécessaire à une institutionnalisation du débat politique, par la mise en place d'un système apaisé d'extraction des ressources, dans le but d'éviter ainsi le piège d'élections prématurées. L'attribution du poste de vice-président à Zahidi N'goma, un proche de Kabila, en lieu et place d'Etienne Tshisekedi, révèle la seconde faiblesse, plus circonstancielle, de l'arrangement. Pénalisé par ses tentatives maladroites d'alliance avec le RCD-

Goma, Tshisekedi ne bénéficie pas du soutien des parrains de la Transition et se retire des institutions de Sun City. Sa critique du caractère non-démocratique de la formule de partage du pouvoir constituera la trame d'un divorce progressif d'une grande partie de la population congolaise – surtout à l'ouest du pays – avec les dirigeants issus des groupes armés. Stigmatisant le consensus manifeste de la communauté des donateurs en faveur du président non-élu Joseph Kabila., cette critique souligne une limitation conceptuelle profonde de l'intervention internationale au Congo.

Loin de poser les bases d'un Etat réformé et représentatif, la Transition amorce l'institutionnalisation aux sommets de l'Etat d'ex-groupes armés dénués de toute légitimité populaire. Le principe même d'une prime à la puissance militaire lors des négociations de Pretoria et de Sun City, constitue un fondement très contestable à la refondation d'un Etat congolais selon des principes de gouvernance démocratique. En l'absence de toute exigence de responsabilité devant la population, le *condominium* des différents groupes armés signataires de Sun City – les « *composantes* » et « *entités* » – pose les bases d'une reconstruction de l'Etat sur le modèle prédateur légué par Mobutu. Bien plus que d'éventuelles affinités idéologiques ou de programme de gouvernement[306], c'est en effet la possibilité de s'accorder de manière consensuelle sur le « partage du gâteau étatique » qui a régi les négociations. Chacun est appelé à « *se mettre à table* » et à se partager les dépouilles de l'aide internationale[307]. L'*Acte final* de Sun City[308], le 3 avril 2003, fixe l'exacte distribution des postes entre *composantes* et *entités*, à tous les niveaux du gouvernement, de l'administration et des entreprises placées sous le contrôle de l'Etat. L'instrumentalisation de l'Etat comme source de rentes illégales et de détournements en tous genres ne fait alors l'objet d'*aucune* tentative d'euphémisation : tel ou tel poste dans un cabinet ministériel ou dans l'administration publique est ouvertement convoité « *parce qu'on y mange bien* » selon l'expression en vigueur.

Sun City est un pis-aller destiné à poser les bases d'une dynamique constructive entre ex-belligérants en les intéressant à une alternative à l'exploitation des ressources par la violence. En cela, la formule de Transition est une merveille d'acclimatation de l'action internationale aux réalités locales. Le bricolage institutionnel appuyé par le CIAT est en effet fidèle à la matrice

---

306 Cet aspect demeurera presque totalement absent de toute la période de Transition, y compris durant les campagnes électorales des deux tours de l'élection présidentielle de 2006.

307 Parlement de Transition de la Republique Democratique du Congo, *Rapport de la Commission* (« Rapport Lutundula ») *chargée de l'examen de la validité des conventions à caractère économique et fincancier conclues pendant les guerres de 1996-1997 et de 1998* [Commission Lutundula], Kinshasa : février 2006

308 Voir Annexes : *Tableau de la répartition des postes selon l'Acte final de Sun City.*

qui fonde « l'Etat » congolais dans la *longue durée* : instance de partage entre élites armées des bénéfices tirés de l'exportation des ressources naturelles, l'Etat soutenu par le CIAT et la MONUC n'est pas un « *modèle importé.* » L'impunité de fait dont bénéficient les belligérants d'une guerre pourtant presque exclusivement tournée vers l'exploitation des civils en constitue l'illustration la plus troublante. Contre le danger d'une pérennisation de pratiques de partage de la rente par les élites cooptées de Sun City, la Transition est supposée durer deux années seulement – avec la possibilité légale de deux extensions consécutives de six mois chacune en cas de retard des préparatifs électoraux[309]. Surtout elle doit travailler à l'émergence des conditions de son propre épuisement : celui doit avoir lieu à la mi-2005 par l'aboutissement de *deux processus parallèles* qui constituent deux versants inséparables de l'établissement d'un Etat légitime : 1) le processus de Désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) et la création d'une armée nationale doivent priver les seigneurs de la guerre des forces dont ils se sont prévalus pour se partager le gâteau, 2) l'organisation d'élections libres et transparentes doit permettre aux citoyens congolais de choisir leurs leaders dans un climat apaisé, c'est-à-dire non influencé par les différentiels de puissance militaire entre les prétendants aux fonctions suprêmes. En privant rapidement ces derniers de leur seul instrument de pression (leurs soldats et miliciens), on rapporte leur puissance politique à leur capacité à attirer les votes des électeurs lors des élections prévues dans les deux (voire éventuellement trois) années qui suivent Sun City.

B. Un complément indispensable au partage du pouvoir selon Sun City : la formation d'une armée nationale unique et citoyenne

Les modalités du processus de DDR constituent elles même l'un des chapitres les plus disputés des négociations entre les belligérants. Comme le dit un haut fonctionnaire de la MONUC, « *à Sun City, la SSR dans son ensemble a failli bloquer le processus, on a dû détacher le politique du militaire* »[310]. Non réglées lors de la signature de Pretoria en décembre, elles font l'objet de débats houleux et aboutissent finalement à la signature d'un « *Mémorandum (II) sur les questions militaires et les questions de sécurité* » du 6 mars 2003. Ce Mémorandum est, avec la

---

[309] Le calendrier débute avec l'officialisation de la période formelle de partage du pouvoir à partir à partir du 30 juin 2002 (fête de l'Indépendance).

[310] Entretien à la section DDR/RSSDDR/RSS de la MONUC, Kinshasa, juin 2007.

Constitution de Transition, l'un des textes entérinés dans l'*Acte final de Sun City*, un mois plus tard.

Deux options : fonder une armée sur des bases nouvelles ou fusionner les groupes armés signataires de l'AGI

Deux options ont en effet été discutées à Sun City. La création *ex nihilo* d'une nouvelle armée nationale ou le brassage des forces existantes La première solution, qui émane de l'Afrique du Sud et de l'Angola, propose la démobilisation de *tous* les soldats des groupes armés représentés – c'est-à-dire signataires de Pretoria et considérés comme légitimes. Une fois les différents groupes dissous, on procéderait à la formation d'une nouvelle armée congolaise, les *Forces armées de la République Démocratique du Congo* (FARDC.) La création de cette nouvelle armée serait bien entendu précédée d'un « livre blanc » ou de son équivalent, un concept d'emploi et une analyse précise des besoins sécuritaires et des moyens disponibles. Seule une « étude stratégique » assez succincte est en fait réalisée en 2003 dans le cadre d'un projet de coopération belgo-congolais. Elle sera intégrée plus tard par le président Kabila sous la forme d'une vingtaine de lignes seulement au *Journal officiel*[311]. Composées de « trois cercles » à mettre en place par étapes, les FARDC devraient se composer : 1) de Forces de couverture, 2) de Forces de réaction rapide, et finalement, en fin d'exercice, 3) de Forces principales de défense. Cette très sommaire évaluation stratégique est cependant « enterrée » *de facto* à la faveur des priorités changeantes d'un processus politique pour lequel le format final de l'armée congolaise importe peu.

L'heure en effet n'est plus à la formation d'une armée à partir de zéro, après une phase de démobilisation/désarmement complète. Conformément à l'esprit de Pretoria, ce qui importe réside dans le partage des postes entre les groupes armés. A la faveur de cette *seconde option* à dominante politique, il est décidé que le Chef d'Etat-major des armées et le Chef d'Etat-major de l'armée de l'air reviennent à la faction présidentielle, tandis que le RCD-Goma et le MLC reçoivent les postes équivalents pour l'Armée de terre et la Marine, respectivement[312]. Une distribution équivalente des postes de Commandants de Région militaire complète ainsi le partage aux plus hauts échelons. La seconde option, soutenue notamment par la Belgique en concurrence avec la position sud-africaine (la première option), consiste en effet à mettre en place un système de quotas par groupe armé jusqu'au niveau de l'homme de troupe. Plus

[311] Entretien avec un officier occidental en poste à Kinshasa, Kinshasa, juillet 2007.
[312] INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Security Sector Reform in the Congo,* Africa report no. 104, 13 février 2006. p. 4

en phase avec le principe même de représentation proportionnelle des composantes et entités, l'option belge consiste donc à former des Brigades à hauteur de 35% pour les Forces armées congolaises (progouvernementaux), de 28% pour l'Armée nationale Congolaise (RDC-Goma), 17% pour l'Armée de libération du Congo (MLC – Bemba), 8% pour les Mayi-Mayi, et 12% pour les entités restantes. Dès lors, le système devient un hybride mêlant DDR et RSS. Comme le dit l'un des experts MONUC du DDR « *ce principe établi dans le Mémorandum II de construire une armée intégrée a dès le départ posé des questions relatives à la RSS : le Programme national de DDR (PNDDR) va main dans la main avec le programme stratégique d'intégration* »[313] des soldats dans les FARDC. Selon la formule retenue à Sun City, la démobilisation des soldats et l'intégration dans l'armée de ceux qui le souhaitent s'intègre dans un système dit de « *Tronc commun.* » La nouvelle armée ne sera donc pas constituée *ex nihilo* à partir d'une évaluation des besoins stratégiques du pays et des moyens disponibles, mais sera le résultat d'une *fusion* des forces des différentes parties prenantes à la Transition : « *l'intégration de tous à une masse molle FARDC* »[314]. Répondant avant tout aux principes de partage du pouvoir établi par Pretoria, cette formule constitue en effet une entrave à l'impératif d'efficacité militaire pourtant réclamé par la menace des groupes armés illégaux toujours actifs dans l'est[315].

Un programme de DDR handicapé par les restrictions réglementaires de l'aide publique au développement

Le PNDDR, financé à hauteur de 200 millions de dollars par la Banque mondiale et mis en œuvre par son programme régional de *Multi-country Demobilization and Reintegration Program* (MDRP) participe de l'entreprise simultanée de DDR et d'intégration des soldats volontaires à l'armée nationale, modèle hybride de DDR et de RSS[316]. Pour cela, tous les soldats doivent passer par l'un des 18 centres de regroupement, puis être envoyés vers l'un des neuf *Centres de Transit et d'Orientation* (CTO) souvent à l'autre extrémité du pays. Dans ce CTO, à la suite d'une vérification de leurs armes et d'une période de « sensibilisation » d'une semaine, ils doivent choisir entre le retour à la vie civile, contre un paquet d'aide de 110 dollars accordés immédiatement, puis de 25

---

[313] Entretien à la section SSR de la MONUC, Kinshasa, juin 2007.

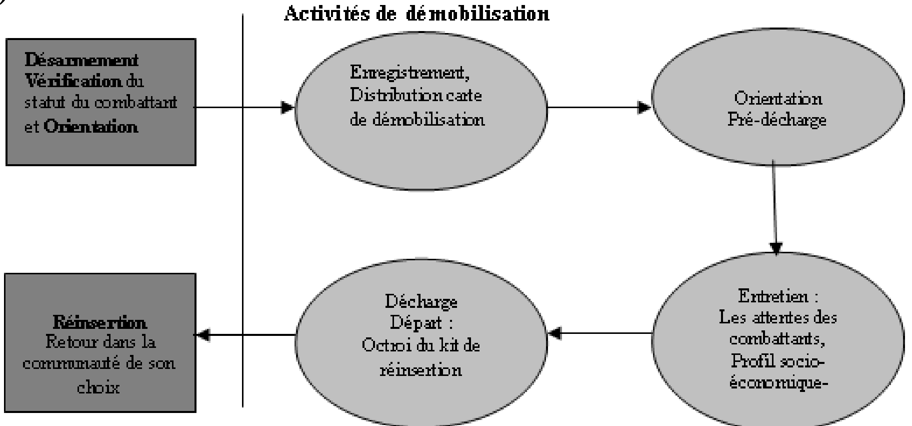
[314] Entretien à la section SSR de la MONUC, Kinshasa, juin 2007.

[315] En particulier les *Forces Démocratiques de Libération du Rwanda* (FDLR – ex-*Interahamwe*), mais aussi divers groupes indigènes mais illégaux actifs en Ituri – tous non-signataires de l'AGI.

[316] Le programme de Démobilisation et de réinsertion communautaire (DRC) mené par le PNUD auprès des groupes armés illégaux (non-signataires de l'AGI) de l'Ituri ne comportant aucun volet d'insertion dans le FARDC.

dollars par mois pendant douze mois, ainsi qu'une courte formation professionnelle, ou leur maintien dans les forces armées contre un salaire moyen de 10 dollars par mois. Pour ceux-là continue une longue transhumance de plusieurs mois à travers le pays, d'abord vers l'un des six *Centres de brassage et de recyclage* (CBR) où il recevront un « recyclage » (et non une véritable formation) de 45 jours, puis vers la zone d'opérations de la *Brigade intégrée* (BI) qu'ils doivent finalement rejoindre. De l'avis de tous les spécialistes de la RSS interrogés sur le terrain, ces militaires qui décident de rester au sein des FARDC « brassés » sont les véritables dindons de la farce : « *Qui, sinon un idiot, peut préférer les 10 dollars en moyenne de leur solde mensuelle et des conditions de vie dignes d'un déplacé interne, au paquet d'accompagnement offert par le programme de démobilisation ?* »[317]

Encadré : Illustration du processus de démobilisation (combattants adultes)



Source : KASONGO, Missak, SEBAHARA, Pamphile, *Le désarmement, la démobilisation et la réinsertion des combattants en RD Congo*, GRIP Bruxelles, 11 août, 2006. http://www.grip.org/bdg/g1054.html

Aux termes du système dit du « *Tronc commun* », l'inégalité de traitement entre démobilisés et soldats « brassés », est donc criante. En intégrant en un seul et même ensemble la démobilisation et la « re-mobilisation », le *Mémorandum II* a éludé une question majeure de l'aide publique au développement : en effet, les règles du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE[318] interdisent aux donateurs multilatéraux de contribuer

[317] Entretien à Kinshasa, juillet 2007.
[318] Entretien au PNUD, Kinshasa, juin 2007.

financièrement à toute aide à des hommes en armes, y compris à l'armée « officielle » du pays partenaire. Ainsi, « *avec le Tronc commun, des tâches simples relevant du DDR classique sont devenues très compliquées* »[319]. Compliquées, mais surtout profondément déséquilibrées. La Banque mondiale n'est, de fait, pas autorisée à payer les soldats passant par les CTO. Face à ces entraves institutionnelles, celle-ci doit faire des miracles de créativité[320] , parfois à la limite de l'honnêteté intellectuelle. Ainsi, lors de leur passage par les CTO, tous les soldats – y compris ceux qui choisissent leur maintien dans les FARDC – sont promus civils « provisoires », par la grâce de « *certificats de démobilisation* » délivrés par la Banque Mondiale. Ils sont par la suite transportés par des avions du Programme alimentaire mondial (PAM), financés par la Banque mondiale, de leur CTO d'origine à un autre CTO, accolé à un Centre de Brassage et de Recyclage (CBR), où ils reprendront leur statut militaire pour être recyclés.

Les limites de la « créativité » des institutions internationales

Ce type d'arrangement ne règle bien entendu pas tout. Ni la Banque mondiale, ni aucun autre donateur multilatéral, ne peut financer les Centres de regroupement – purement militaires – dans lesquels a lieu la première phase du processus, menée par la *Structure militaire d'intégration* (SMI) partenaire militaire congolais du programme MDRP. De même, c'est toujours la SMI seule qui est chargée de gérer et de financer les CBR. Tandis que le MDRP bénéficie de 200 millions de dollars[321] pour soutenir ceux qui ont choisi la vie civile, à travers son partenaire congolais la *Commission nationale de démobilisation et de réintégration* (CONADER), la partie proprement militaire, gérée par la SMI et par l'Etat-major des FARDC, manque cruellement de ces fonds que lui refusent les règles du CAD. Quant au *Centre de coordination des opérations conjointes* (CCOC), il est supposé coordonner le travail de la SMI et de la CONADER. Faute de positionnement hiérarchique clair vis-à-vis des deux premiers, il n'est en réalité jamais parvenu à remplir son cahier des charges. Il est en effet frappant qu'aucun des bilatéraux leaders en matière de réforme des FARDC, notamment la Belgique, l'Afrique du Sud ou la France n'a consenti un sérieux effort financier en faveur du volet militaire de ce « *Tronc commun* » dont le volet DDR a toujours été beaucoup mieux doté[322]. Plus grave encore, il semble que le

[319] Entretien à la Banque mondiale, Kinshasa, juin 2007.
[320] Entretien au PNUD, Kinshasa, juin 2007.
[321] Dont 100 millions de la Banque mondiale et 100 millions de la Belgique, le Canada, le Danemark, la France, l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, le Royaume Uni, la Suède, et la Commission européenne.
[322] Un haut fonctionnaire en charge du processus s'insurge contre le manque de clairvoyance des Ministères de la défense des grands bilatéraux impliqués, par le biais du CIAT, dans la

gouvernement congolais, convaincu que l'aide internationale couvrirait les dépenses de la SMI, ne lui ait pas alloué de ligne budgétaire, ni en 2003, ni en 2004[323]. La créativité de certaines agences a cependant permis de partiellement contourner ce problème : d'une part, les fameux « certificats de démobilisation » ont permis au PAM de transporter des gens qui étaient bel et bien des soldats, et d'autre part, le PNUD s'est accordé la liberté de réhabiliter des Centres de brassage (CBR), ce qui, de l'avis même d'un administrateur du PNUD, admiratif, « *était inconcevable à l'époque, et reste inconcevable maintenant !* »[324]. Malgré cette « créativité » célébrée par le PNUD notamment, le système du « Tronc commun » a accouché d'une véritable « *usine à gaz* », valant à ses concepteurs belges des condamnations presque unanimes[325]. Extrêmement complexe et coûteux, le « Tronc commun » imbrique tant d'étapes et de sous-ensembles entre eux que, pour le rendre efficace, « *toutes les étapes doivent fonctionner en même temps* »[326].

Les retards d'une réforme de l'armée soumise aux principes de Pretoria

Handicapé par le grave décalage entre dépenses allouées au volet civil et dépenses allouées au volet militaire, le *Plan stratégique national de réintégration*, plus encore que le PNDDR, souffre par ailleurs de l'immensité de la tâche à accomplir pour mettre en place les bases d'un système global de dimension nationale. Alors même que le *Mémorandum II* est signé en mars 2003, rien ou presque n'est fait en matière de DDR durant toute l'année 2004 tant les marchandages de détail entre les parties prenantes congolaises retardent le calendrier. Seul le « *Projet Avenir* », sous leadership belge (avec la participation de la France), permet de former à Kisangani la 1ère Brigade intégrée (1ère BI), qui sera ensuite déployée en Ituri. Cette BI composée d'anciens RCD-Goma, MLC, Mayi-Mayi et FAC (armée loyaliste) n'a cependant été entraînée que pour des missions de soutien sous Chapitre VI de la Charte des Nations unies.[327]. Dans le même temps, la MONUC n'est autorisée à partir de juillet 2003 qu'à « *aider le Gouvernement d'unité nationale et de transition à désarmer et à démobiliser les combattants congolais qui pourraient décider volontairement de prendre part au processus de désarmement,*

---

préparation du Plan stratégique national de réintégration depuis le début : « *C'est très important à clarifier : comment est-il possible que le Ministère français de la coopération qui finance le MDRP vers 2001 n'ait pas pu faire suivre au Ministère de la défense l'information selon laquelle il n'y aurait pas d'argent pour les militaires du fait des contraintes CAD sur l'allocation de l'uide publique au développement ?* ». Entretien à Kinshasa, juin 2007.

323 International Crisis Group, *op. cit.* p. 25

324 Entretien au PNUD, Kinshasa, juin 2007.

325 Entretiens à la Banque Mondiale, Kinshasa, juin 2007.

326 Entretien à la Banque Mondiale, Kinshasa, juin 2007.

327 International Crisis Group, « Maintaining Momentum in the Congo: The Ituri Problem », *Africa Report no. 84*, 26 August 2004. pp. 14-15.

démobilisation et réinsertion (DDR) dans le cadre du programme multinational de démobilisation et de réinsertion [le plan d'urgence] *dans l'attente de l'établissement d'un programme national de DDR en coordination avec le Programme des Nations Unies pour le développement et les autres organismes concernés.* »[328] En effet, faute de financement pour le versant militaire de l'exercice – qui est estimé au total à 546 millions de dollars[329] – le lancement officiel du PNDDR n'a lieu qu'en juin 2004[330]. Malgré la convocation de plusieurs réunions d'urgence – dans un contexte où les élections devaient encore se tenir avant le 30 juin 2005 – les marchandages sur la répartition des postes, comme les négociations sur le format des futures FARDC retardent la publication du projet de loi portant sur la création des FARDC jusqu'en novembre 2004, soit plus d'un an et demi après la signature de l'*Acte final* de Sun City[331] ! En l'absence de tout recensement crédible sur le nombre des soldats issus des différents groupes signataires de Pretoria, le Ministre de la défense annonce en mars 2004 l'existence de 330.000 soldats, puis, en décembre de la même année, de 373.000. Ce chiffre extravagant s'explique par la volonté de chaque belligérant de faire valoir sa puissance militaire supposée en vue d'obtenir des postes publics, et plus simplement, de recevoir les soldes de « soldats fantômes » en très grand nombre. Face à la gravité de la situation, les gouvernements belge, sud-africain et congolais s'engagent le 13 décembre 2004 en faveur d'un « *Plan d'urgence* » palliatif faisant l'impasse sur la démobilisation des soldats – à l'issue d'une phase de sélection – afin de hâter, avec l'assistance d'instructeurs angolais, la formation de six BI indispensables à la stabilisation de l'est du pays.

Le système du « *Tronc commun* » illustre donc les limites du principe de Pretoria de « *partage du gâteau.* » Les dynamiques prédatrices inscrites dans l'historicité de l'Etat congolais prévalent, une fois encore, sur la logique de la refondation institutionnelle. La RDC, au début 2005, soit deux ans et demi après la signature de l'AGI, entame à peine la mise en place de ses nouvelles forces armées. Ce n'est qu'en 2005, l'année même où les élections devaient initialement se dérouler, que *démarre* réellement la formation de la 2ème BI, qui aurait dû être théoriquement suivie de la formation de *seize* autres Brigades.

---

[328] *Résolution 1493 (2003) du Conseil de sécurité de l'ONU*, 28 juillet 2003. p. 4
[329] BOSHOFF, Henri, "Summary Overview of Security Sector Reform Processes in the Democratic Republic of Congo", *Situation Report,* Institute for Security Studies (ISS), Pretoria. 6 January 2006. p. 10
[330] *ibid.* p. 9
[331] *ibid.* p. 5.

C. En attendant les FARDC : une MONUC sous chapitre VI, bridée par ses promoteurs

Dans un tel contexte, les responsabilités qui pèsent sur les forces de l'ONU apparaissent d'emblée démesurées, d'autant plus que le format même de la mission de l'ONU en RDC demeure longtemps sans commune mesure avec les enjeux de sa mission. Au départ, en effet, la MONUC n'est qu'une mission d'observation du cessez-le-feu de Lusaka (juillet 1999) par les parties au conflit. Etablie par la Résolution 1279 du Conseil de sécurité de l'ONU, la MONUC devait opérer en trois phases distinctes. Phase I : le déploiement des troupes d'observation à l'intérieur du pays ; phase II : l'observation du retrait des troupes étrangères de la ligne de front et enfin, phase III : la vérification du retrait de toutes les troupes étrangères du territoire congolais et le DDR des différents groupes armés[332].

Au moment de la signature de l'Acte final de Sun City en avril 2003, ses effectifs militaires déployés ne sont que de 640 observateurs militaires et de 3.600 hommes, dont beaucoup n'ont pas encore pu se déployer dans la partie est du pays. La Phase I, soit le déploiement des casques bleus, restera longtemps, malgré la faiblesse des effectifs engagés, un casse-tête dans l'est toujours sous occupation du RCD-Goma (Nord et Sud-Kivu) et d'une pléthore de milices ethnico-mafieuses extrêmement violentes en Ituri. Mais la MONUC doit jouer là le rôle d'une force de confiance, somme toute héritière des missions ancestrales d'observation de cessez-le-feu, bien plus que d'une opération robuste avec des règles d'engagement dissuasives. L'opération a ainsi, depuis 1999, été systématiquement renouvelée par le Conseil de sécurité « *dans l'espoir qu'une présence internationale aurait un effet d'entraînement sur le processus de paix et que la mission deviendrait un jour une mission d'appui à un gouvernement de transition post-dialogue inter-congolais de même qu'à l'organisation d'élections* »[333]. La MONUC, appuyée parfois par des pays tiers – notamment l'Afrique du Sud, très active – a en effet joué un rôle significatif dans le rapatriement des troupes « régulières » étrangères du sol congolais. Ainsi, le retour au pays de 23.400 hommes de troupe rwandais, de loin les plus nombreux, constitue une avancée significative

---

332 INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « Les rebelles hutu rwandais au Congo : Pour une nouvelle approche du désarmement et de la réintégration », *Rapport Afrique n°63*, 23 mai 2003, p. 1.

333 *Rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*, 10 septembre 2002 (S/2002/1005) p. 19.

sous la supervision de la MONUC et d'officiers sud-africains, au titre du « *Mécanisme de vérification de la tierce partie* » (connu sous son sigle anglais de TPMV.) Cette phase II se poursuit ainsi avec un relatif succès tout au long de la période de la première année de la Transition. C'est cependant sur la phase III que la MONUC bute sur un obstacle tant conceptuel qu'opérationnel.

Son rôle est en effet extrêmement ambigu : elle doit jouer un rôle – non coercitif – de soutien au processus de DDRRR (*Désarmement, Démobilisation, Rapatriement, Réintégration, Réinsertion*, souvent désignés sous l'acronyme informel « 2D3R. ») Ce processus s'adresse aux miliciens étrangers, c'est-à-dire rwandais (FDLR) et ougandais (ADF-NALU et LRA), alors même que ces groupes, qualifiés de « *forces négatives* » aux termes de Accords de Lusaka sont uniquement traitées sous un angle coercitif. L'approche de Washington, en particulier, place la MONUC face une contradiction insurmontable : inviter par des moyens non-coercitifs les groupes illégaux étrangers à regagner leur pays, sans s'autoriser à négocier avec ceux-ci. Seules les FARDC sont donc en droit d'agir – de manière coercitive – face à ces groupes illégaux. Or, les FARDC, unifiées et supposées répondre du Gouvernement de transition, demeurent des forces miliciennes, attachées aux différentes composantes et entités dont ils dépendent individuellement. Les rares forces « brassées » à l'époque ont pour leur part vu s'effondrer leurs capacités de commandement et de contrôle déjà très limitées, du fait de la suspicion qui demeure entre officiers issus de groupes armés antagonistes et la rusticité des moyens de commandement. Or, pour des raisons d'impartialité, la MONUC n'est légalement habilitée à collaborer qu'avec les Brigades intégrées[334]. Avant 2005, il n'existe donc ni du côté des FARDC (manque de moyens et désorganisation généralisée), ni du côté de la MONUC (manque d'hommes et mandat contraire), les moyens de faire avancer le 2D3R de manière significative. La question des FDLR, ennemis du régime à dominante *tutsi* en place à Kigali depuis 1994, continue donc de miner les efforts de pacification des deux Kivu, à l'est du Congo.

Le nouveau mandat de Transition remis en cause par la crise de l'Ituri

Face à l'échec global du 2D3R et l'émergence avec l'AGI (décembre 2002) de nouveaux enjeux propres à la Transition, une mission d'évaluation de l'ONU juge en mai 2003 que la MONUC doit se concentrer sur la sécurité de Kinshasa, notamment celles des personnalités politiques de la Transition, et que

[334] Entretien à la section DDR/RSSDDR/RSS de la MONUC, Kinshasa, juin 2007.

la priorité doit être donnée au DDR des combattants congolais[335]. Sachant, comme on l'a vu, que le DDR ne commence réellement qu'à partir de l'année 2005, la MONUC se trouve dans le rôle bâtard de sécuriser une capitale située à l'extrême ouest du pays – qui n'a pratiquement jamais connu la guerre – tout en bataillant pour une clarification de son mandat et la provision de renforts substantiels dans l'est, où subsiste une belligérance larvée. Pour l'aider à s'implanter durablement dans les zones les plus troublées du pays, en particulier dans les Kivu et plus au nord, en Ituri, la résolution 1445 de décembre 2002 double pratiquement ses personnels, les portant à 8.700 hommes et autorise la force à être « *dotée de deux solides forces opérationnelles, basées à Kindu et Kisangani, d'un bataillon de réserve, des unités fluviales et des unités spécialisées destinées à renforcer la capacité logistique militaire de la Mission* »[336]. Pourtant entre « *personnels autorisés* » et déploiements réels, il y a un gouffre qui est à la mesure des réticences très fortes des puissances parraines du processus. Les Etats-Unis, tout en restant arc-boutés sur une approche coercitive face au problème FDLR, sont paradoxalement très réticents face à ces déploiements : les deux *Task forces* internationales (3.000 hommes au total) réclamées par le *Rapport spécial du Secrétaire général* de septembre 2002[337] sont autorisées par le Conseil dans la Résolution 1445, mais « *seront déployées par étapes, de la façon suivante : le déploiement de la deuxième force d'intervention se fera lorsque le Secrétaire général sera en mesure d'informer le Conseil que la première force d'intervention a été déployée avec succès et que les opérations de désarmement, de démobilisation et de rapatriement ne peuvent être assurées par la capacité existante de la première force d'intervention à elle seule.* »[338] C'est dire la prudence extrême de certains acteurs du Conseil de sécurité de l'ONU en la matière. La MONUC est alors condamnée par les vives réserves du gouvernement américain à défendre un pays sans armée et de la taille d'un continent sous simple mandat de Chapitre VI.

Or, un moment crucial du mandat, à la veille de l'*Acte final* de Sun City, est d'assurer la transition entre l'occupation par des forces armées régulières des pays voisins et la reprise de contrôle du territoire par les FARDC. Si le retrait des soldats rwandais des Kivu est compensé par le maintien sur place de forts contingents RCD représentés au Gouvernement de Transition, le retrait des Ougandais d'Ituri laisse le contrôle du terrain à des milices *hema* et *lendu* non

---

[335] C'est ce que le Représentant spécial du Secrétaire général en RDC, l'Ambassadeur américain William Swing appelle « *la phase de Kinshasa* » *in* ROGIER, Emeric, *MONUC and the Challenges of Peace Implementation in the Democratic Republic of Congo, Report on ISS International Expert Workshop*, Pretoria 17-19 September 2003. p. 2

[336] *Rapport spécial du Secrétaire général…*, 10 septembre 2002 *op. cit.* p. 9.

[337] *ibid.* p. 20.

[338] *Résolution 1445 (2002)* du Conseil de sécurité de l'ONU, 4 décembre 2002. p. 4

signataires des accords de paix et particulièrement violentes[339].au moment même où sont mises en œuvre dans le pays les premières provisions de Sun City, Le retrait précipité des soldats ougandais entraîne alors la prise de contrôle sanglante de Bunia, chef-lieu de l'Ituri, par les miliciens *hema* de l'Union patriotique congolaise (UPC) de Thomas Lubanga[340].

L'Ituri représente en effet une sorte de réfutation de toute la logique de la Transition : alors que partout ailleurs dans le pays, la présence de groupes armés « légitimes », car partie prenante aux protocoles de Pretoria, donne tout son sens à une réunification du pays par réunification des groupes armés congolais, le contrôle de l'Ituri est de fait entre les mains de groupes non-signataires, c'est-à-dire illégaux. L'administration répondant de Kinshasa (dans les zones contrôlées par les loyalistes) et ses contreparties parallèles mises en place par le RCD ou le MLC, dans le reste du pays, n'ont pas d'équivalent dans ce district riche en minerais précieux. Ici, les fonctions de *state building* éludées ailleurs au profit d'une prolifération de l'Etat néo-mobutiste réunifié, seraient indispensables. La réponse de la MONUC est à la hauteur de ses faibles moyens de l'époque. Au contraire d'opérations contemporaines de l'ONU par lesquelles un vide administratif *de facto* (Kosovo) ou *de jure* (Timor oriental) a été comblé par des fonctions d'administration de transition, la MONUC maintient en Ituri une approche minimaliste. La structure établie en avril 2003, l'*Administration Intérimaire de l'Ituri* (AII) ne constitue pas l'embryon d'administration mixte qui aurait pu mêler Congolais et « internationaux » dans un effort de reconstruction institutionnelle. Elle est constituée de notables ituriens dont beaucoup reflètent les vues extrémistes (pro-*hema* ou pro-*lendu*) des chefs de guerre locaux et ne reçoit pas de la MONUC le soutien nécessaire, notamment en matière de pacification[341].

En Ituri, la MONUC connaît sa première grave remise en question. Jusqu'à Sun City, elle avait joué les bons offices à Kinshasa et observé le retrait des forces « régulières » étrangères. Dès la fin de cette phase, malgré les demandes expresses du Secrétaire général au Conseil de Sécurité pour un

---

[339] Bien que créées durant la guerre par diverses personnalités de l'*establishment* politico-militaire ougandais, ces diverses milices (UPC, FNI, FRPI, etc.) s'opposent violemment pour le contrôle des ressources minières et de la terre et ont réactivé des fractures ethnico-politiques entre communauté *hema* et *lendu* dans ce district du nord-est du Congo, frontalier de l'Ouganda.
[340] Thomas Lubanga Dyilo est avec Germain Katanga, l'un des deux chefs de guerre congolais actuellement inculpés par la Cour pénale internationale (CPI) à La Haye.
[341] INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "Maintaining Momentum in the Congo: The Ituri Problem", *Africa Report no. 84*, 26 August 2004. p. 12.

renforcement de ses moyens[342], la MONUC fait face aux deux grandes failles de son mandat : 1) l'autorité du gouvernement de transition se limite au zones contrôlées par l'une ou plusieurs des « *composantes* » et « *entités* » signataires de Pretoria, 2) la gouvernement de transition est profondément incapable, avec son armée hâtivement unifiée et rebaptisée FARDC, d'imposer l'ordre face aux groupes armés non-signataires, c'est-à-dire « illégaux », comme ceux qui opèrent en Ituri. Ces deux aspects fondamentaux du « *state building »* : la remise sur pied d'une administration fonctionnelle et la sécurisation du territoire au nom des autorités légitimes du pays, sont les deux aspects qui font le plus cruellement défaut en Ituri.

Or, sur ces points, le mandat est clair. La résolution 1445, « *souligne que c'est aux parties elles-mêmes qu'il incombe au premier chef de résoudre le conflit, qu'elles doivent continuer de faire la preuve de leur volonté d'honorer pleinement leurs engagements et que de nouveaux efforts s'imposent pour parvenir à une solution globale du conflit.* » Malgré le renforcement très conditionnel discuté plus haut (les deux *Task forces*), la MONUC, du fait des grandes réticences du Conseil de sécurité, n'est toujours pas mandatée explicitement pour la protection des civils en danger. C'est en cela que la prise de Bunia par la milice UPC constitue une véritable débâcle morale pour les Nations Unies.

III. L'acquisition tardive et accidentelle d'un mandat coercitif : une reconstruction d'Etat à reculons, limitée à l'est du pays

En 2003, la MONUC, directement tributaire des orientations du CIAT en matière de soutien à la Transition politique au Congo, ne peut donc être qualifiée de mission de « reconstruction d'Etat. » A rebours de certaines analyses plaçant envers et contre tout la MONUC sous la très incertaine catégorie des « *nation building operations* » – c'est notamment le problème des études très larges menées par James Dobbins de la *RAND Corporation*[343] – la MONUC est une « reconstructrice d'Etat » *malgré elle*. Ce sont les embûches qu'elle rencontre à l'est du pays qui en feront, par étapes, une mission

---

[342] SECRETARIAT DES NATIONS UNIES, *Rapports spéciaux 1, 2 et 3 du Secrétaire général de l'ONU sur la situation en République démocratique du Congo.* www.un.org

[343] CHIVVIS, Christopher, « Preserving Hope in the Democratic Republic of Congo », *Survival,* 49: 2. p. 26. Cet article s'inscrit dans le cadre des études de la RAND Corporation sur le "*Nation building*"

d'imposition de la paix, et de soutien aux fonctions régaliennes de l'Etat en matière d'exercice légitime de la violence.

Contrainte par l'arrangement institutionnel né des accords de paix de 2002 et 2003, la MONUC ne dispose pas d'un mandat dynamique en matière de gouvernance et se cantonne, à Kinshasa, à *faciliter* le travail, très poussif, de diverses commissions mixtes de réforme de l'Etat. A l'est du pays, son mandat, nous l'avons vu, est réduit à un maintien de la paix sous chapitre VI (voire « *VI et demi.* ») A aucun moment, elle ne met en place des institutions mixtes, c'est-à-dire à la fois internationales et congolaises, d'administration de transition. Celles-ci auraient pu former le germe d'un mode nouveau de gestion de la chose publique au Congo. Seules les menaces militaires venues de groupes non-signataires ou réfractaires à l'application des accords de paix contraignent le Conseil de Sécurité de l'ONU à engager la MONUC sur la voie de l'imposition de la paix, et par là même, de l'établissement d'un monopole étatique de la coercition sur l'ensemble du territoire national. Cette réorientation de l'action onusienne au Congo s'opère en 2003 grâce à l'intervention d'acteurs extérieurs décisifs : la France et l'Union européenne.

A. L'Opération Artémis et la réinvention de la MONUC

C'est l'activisme du gouvernement français qui donne sa seconde chance à la MONUC[344]. Suite à une demande expresse du Secrétaire général Kofi Annan à la France, une opération d'urgence de sécurisation de la ville de Bunia et de son aéroport est montée par le *Centre de planification et conduite des opérations* (CPCO) à l'Etat-major des armées (EMA) à Paris, sous le nom de code « *Mamba.* » Conformément à l'esprit de l'appui français à la *Politique européenne de sécurité et de défense* (PESD), cette opération est proposée aux partenaires européens. Sous le nom d'« *Artémis* », elle va constituer à la fois la première opération militaire européenne menée hors d'Europe, la première mission européenne montée en dehors des arrangements dits de « *Berlin Plus* »[345], et surtout la première opération militaire en partenariat entre l'UE et

---

[344] ROGIER, Emeric, *MONUC and the Challenges of Peace Implementation in the Democratic Republic of Congo, Report on ISS International Expert Workshop*, Pretoria 17-19 September 2003. p. 5

[345] Les « accords de Berlin Plus » opérationnels depuis le Sommet de Copenhague de décembre 2002, prévoient le recours aux moyens logistiques de l'OTAN par les missions menées dans le cadre de la PESD. BAGAYOKO, Niagalé, « L'*Opération Artémis*, un tournant pour la politique européenne de sécurité et de défense ? », *Afrique Contemporaine*, avril 2004. p. 4

l'ONU, qui préfigure le formule actuelle dites du « *bridging.* » Elle demeure cependant fondamentalement « *une intervention française qui a été européanisée* »[346]. En effet, ses effectifs de combat, à l'exception de quelques commandos suédois, sont français. C'est en fait au niveau de la provision de moyens aériens de projection (les C-130 belges) que la coopération européenne, en dehors du symbole politique souhaité par les Français, s'avère cruciale[347]. La facilité offerte par les Britanniques de négocier l'usage de l'aéroport d'Entebbe en Ouganda, pays dont ils sont proches, pour y installer le Quartier général de la force (FHQ) constitue également un apport européen décisif.

A bien des égards, *Artémis* est, dans ses procédures, à l'opposé même de la MONUC[348]. Face à la rigidité d'une opération onusienne soumise aux contraintes très fortes du Conseil, et répondant avant tout à une autorité suprême civile, le *Représentant spécial du Secrétaire général*, *Artémis* se caractérise par la très grande latitude de fait accordée sur le terrain au Commandant de la force, le général français Thonier[349]. A ce sujet, de nombreux officiers supérieurs français interrogés sont formels : non seulement, « *Artémis, c'est une opération française* », mais surtout « *Artémis, c'est Thonier, grand soldat qui agenouille les miliciens sans prendre la moindre perte* »[350]. Il est en effet porté au crédit du général une lecture d'emblée très vigoureuse du mandat, et aux planificateurs de la mission, la gestion en un temps record d'une logistique très difficile : 1800 hommes sont en effet déployés à 6000 km de l'Europe, tandis que le FHQ se trouve à 1000 km du théâtre lui-même.[351]

L'opération marque durablement les esprits. Elle prouve une seconde fois – après l'intervention britannique en Sierra Leone en 2000 – que l'action déterminée d'un membre permanent du Conseil de sécurité peut redynamiser une opération de paix de l'ONU en panne. *Artémis* demeure en effet perçue comme une intervention avant tout française, comparable en cela à l'intervention décisive des Britanniques trois ans plus tôt, mais cette fois soutenue par un mandat onusien et européen qui lui confère une légitimité plus

---

[346] *ibid.* p. 3

[347] Entretien avec un officier supérieur français à Kinshasa, juillet 2007.

[348] *Artémis* est autorisée au titre de « Force multinationale intérimaire d'urgence » (IEMF en anglais) par la Résolution 1484 du Conseil de Sécurité du 30 mai 2003 et fait l'objet d'une *Action Commune* du Conseil de l'Union Européenne, le 5 juin 2003.

[349] BAGAYOKO, Niagalé, « Les politiques européennes de prévention et de gestion des conflits en Afrique subsaharienne », *Les Champs de Mars,* mars 2005. p. 3

[350] Entretien avec un officier supérieur français, Kinshasa, juillet 2007.

[351] La contribution de l'*Etat-major de force* de Nantes (EMF 2) et celle des hommes du *3ème Régiment d'infanterie de marine* (3ème RIMA) de Vannes sont également mises en avant dans les témoignages recueillis.

grande. Durant la crise majeure de l'année suivante, la chute de Bukavu en 2004, le Ministre des affaires étrangères belge Louis Michel parviendra à faire plier les rebelles *banyamulenge* en leur promettant les affres d'une « *Artémis II* »[352]. Pourtant, l'opération est bien davantage un exploit logistique et institutionnel que purement coercitif. De l'avis de nombreuses ONG locales notamment, les limites géographiques (Bunia et son aéroport) et temporelles (trois mois seulement) de l'opération parlent d'elles-mêmes : hors de la ville, les milices de l'UPC ont continué de semer la terreur parmi les populations, tandis que la politique de « *ville sans armes* » a eu pour effet d'inciter les miliciens à un repli tactique plutôt qu'à un désarmement véritable. De plus, l'opération est « *tellement française* »[353] qu'elle n'a guère à affronter les difficultés d'interopérabilité et d'entente entre alliés sur les objectifs stratégiques, lot habituel des opérations multinationales. D'autant que la France, grâce notamment aux équipements prélevés sur le dispositif « *Epervier* » au Tchad, dispose de moyens de renseignement électronique (ELINT) et de d'appui aérien (ses *Mirage F-1*), sans commune mesure avec les mieux dotées des opérations de l'ONU.

L'impact d'*Artémis* en RDC – en dehors de ses conséquences positives sur la PESD[354] – est donc considérable pour une mission d'une si courte durée. C'est en effet en anticipation de son retrait que le Conseil de sécurité de l'ONU vote le 28 juillet 2003 la Résolution 1493, véritable révolution dans le mandat de la MONUC. Plaçant désormais les activités de cette « *MONUC II* » sous Chapitre VII, elle lui donne pour tâche, entre autres, d'« *assurer la protection des civils et des agents humanitaires sous la menace* » et l'autorise pour la première fois « *à utiliser tous les moyens nécessaires pour s'acquitter de son mandat en Ituri, et* (…) *dans les limites de ses capacités, dans le Nord et le Sud-Kivu* »[355]. Par ailleurs, les effectifs de la mission sont augmentés à hauteur de 10.800 hommes. Ce nouveau mandat demeure bien entendu conditionné, comme tout mandat d'une opération sous chapitre VII, à la mise à disposition effective des moyens « autorisés » par la résolution et à une réelle volonté politique de la part des autorités politiques de la mission et des Etats membres du Conseil.

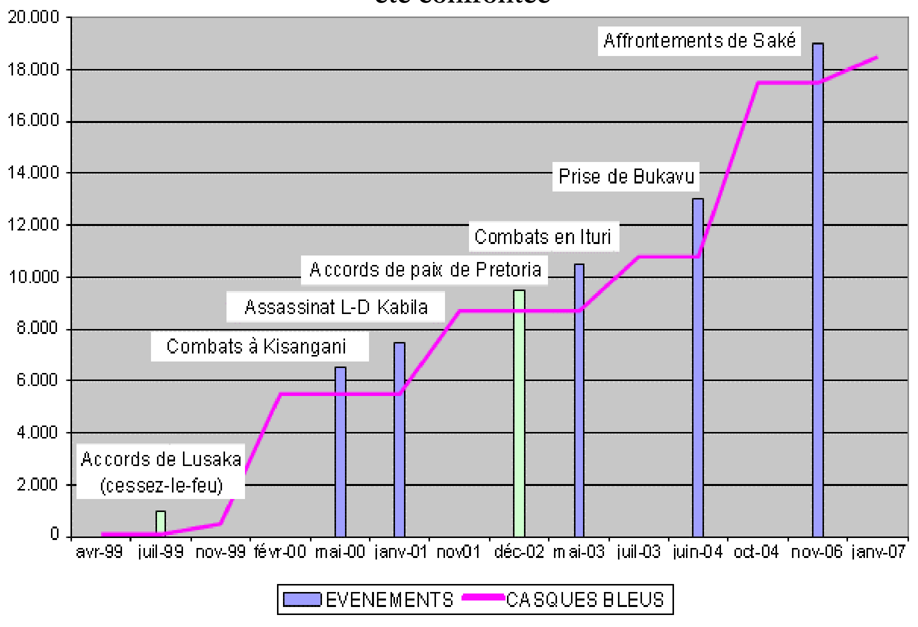
A partir de la résolution 1493, un mouvement inexorable se trouve donc engagé : l'appropriation des acquis d'*Artémis* par les différents acteurs est

---

[352] Interrogés à ce sujet, plusieurs membres du personnel diplomatique français assurent « *n'y être pour rien, mais n'avoir rien fait pour faire taire la rumeur, très utile.* » Kinshasa, juin 2007.
[353] Son Quartier général des opérations (OHQ) est littéralement installé *dans la cour* de l'EMA à Paris, dirigé par le général Neveux, avec un Etat-major comptant plus de 60% de Français.
[354] Elle fait notamment figure d'inspiration majeure pour le concept des « Groupements tactiques interarmées » ou « *Battle Groups* » proposés par le Royaume Uni et la France en novembre 2003.
[354] BAGAYOKO, Niagalé, « L'*Opération Artémis*… » *op. cit.* p. 9
[355] Résolution 1493 (2003) du Conseil de Sécurité de l'ONU, par. 25 & 26, p. 5

le point de départ d'un large effet d'entraînement. Plutôt que de simplement « accompagner » la mise en place de structures étatiques congolaises, la MONUC est dorénavant appelée à jouer un rôle actif, souvent leader, dans la sécurisation du territoire, la protection des populations, et la démilitarisation (le DDR, auquel la résolution 1493 autorise la MONUC à participer.) La Belgique lance le mouvement avec l'entraînement de la 1ère Brigade intégrée des FARDC, destinée à être déployée en Ituri. La MONUC, ensuite, met en place sa « *Brigade Ituri* » dotée de règles d'engagement robustes et de soldats, notamment népalais, pakistanais et indiens, dotés d'une bonne expérience de terrain. Mais c'est aussi à *Artémis* que certains attribuent la mise en place le 14 février 2005 de la « *Division Est* » de la MONUC. Celle-ci, basée à Kisangani couvre directement les zones de combat en RDC, en particulier l'Ituri et les deux Kivu, tandis que Kinshasa ne contrôle en ligne directe qu'une seule brigade, la « *Brigade Ouest* » couvrant le reste du pays, en particulier la ville de Kinshasa.

Montée en puissance de la MONUC (nombre d'hommes) de 1999 à 2006 en regard des événements violents auxquels elle a été confrontée



Source : ZEEBROEK, Xavier, « Mais que fait la MONUC ? », GRIP, Bruxelles, 4 avril 2007.

C'est donc la crise du printemps 2003 en Ituri qui, menaçant de tuer dans l'œuf l'ensemble du processus de Transition, a obligé la MONUC à entrer dans une nouvelle ère de « reconstruction d'Etat ». Toutefois, si le mandat évolue[356], les moyens humains et matériels d'imposer la paix à l'est du pays ne sont accordés à la MONUC qu'au compte-gouttes, et toujours à la suite d'une crise qui comme l'Ituri, menace de faire échouer l'ensemble de la mission. Le tableau réalisé par le chercheur Xavier Zeebroek du *Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité* (GRIP) de Bruxelles est sur ce point très éloquent (voir ci-dessus)[357].

Bukavu ou la seconde crise existentielle de la MONUC à l'est du pays

En effet, moins d'un an après la résolution 1493, un conflit local oppose en mai 2004 autour du chef-lieu du Sud-Kivu, Bukavu, des loyalistes FARDC à des soldats *banyamulenge* du RCD, également membres des FARDC mais en rébellion contre le commandement local de la nouvelle armée nationale. Positionné dans Bukavu même, un contingent de 600 soldats uruguayens de la MONUC constitue l'avant-garde de deux « *Brigades Kivu* » (3.500 soldats) en cours de déploiement depuis février 2004. Face à la menace représentée par ce conflit entre troupes gouvernementales et 4.000 soldats RCD en rébellion dirigés par le général Nkunda, la force de la MONUC commet l'erreur d'interdire l'entrée de Bukavu aux forces loyalistes, puis, revenant sur ses propres ultimatums de recours à la force, reste passive face à la prise de contrôle de la ville par les rebelles le lendemain. Pendant plusieurs jours Bukavu sera pillée, des dizaines de personnes massacrées, avant que la menace d'une intervention internationale (notamment une hypothétique « *Artémis II* », voir *supra* p.232) ne fasse finalement plier les rebelles, qui retournent au Nord-Kivu et au Rwanda. La débâcle de Bukavu, qui ternit durablement le blason du contingent uruguayen au Congo, révèle deux grandes lacunes : d'une part, la résolution 1493 « *autorise la MONUC à utiliser tous les moyens nécessaires pour s'acquitter de son mandat dans le district de l'Ituri, et,* pour autant qu'elle l'estime dans les limites de ses capacités*, dans le Nord et le Sud-Kivu.* »[358] Clairement – et probablement à juste à titre – le contingent uruguayen de 600 hommes a

[356] Il est surprenant de constater la diversité des interprétations du « tournant » de la MONUC en matière d'« imposition » de la paix. Si la grande majorité des interlocuteurs interrogés en RDC situent ce tournant en 2003, d'autres évoquent la crise de Bukavu de 2004, et d'autres encore la crise de Kafé (Ituri) en 2005. Entretiens à Kinshasa,février et juin-juillet 2007.
[357] ZEEBROEK, Xavier, « Mais que fait la MONUC ? », Protection des population et opérations robustes en République Démocratique du Congo, *GRIP*, Bruxelles, 4 avril 2007.
[358] Souligné par l'auteur.

considéré que la menace des 4.000 hommes de Nkunda était trop importante pour être confrontée militairement. C'est toute la limite d'un mandat sous Chapitre VII qui n'est évidemment applicable que si les moyens qui lui sont nécessaires sont rendus disponibles. Par ailleurs, autre lourde lacune de la MONUC, le travail de renseignement reste profondément handicapé par l'absence de moyens de transmission sécurisée et se limite aux initiatives individuelles de certains contingents, sans partage en aval de l'information sensible.[359] Cette caractéristique propre, à des degrés divers, à toutes opérations multinationales, est aggravée par l'absence de moyens de renseignement électronique et de surveillance, notamment aérienne, qui a rendu la MONUC aveugle et incapable de suivre par exemple l'accumulation d'armes menée par le général Nkunda peu avant l'attaque de Bukavu. Enfin, la centralisation de l'Etat-major de la force à Kinshasa, soit à près de 2.000 kilomètres de Bukavu, n'a pas contribué à faciliter la vitesse de réaction du contingent.

Suite à la quasi-répétition à Bukavu du scénario joué l'année précédente à Bunia, le Conseil de sécurité confère enfin à la MONUC un véritable mandat coercitif et dénué d'ambiguïté : la résolution 1565 (2004) élargit considérablement le mandat de la force (détaillé en 15 points spécifiques), y incluant sans équivoque : 1) la protection des civils, 2) l'assurance de la liberté de mouvement, et 3) le soutien aux FARDC dans le désarmement des groupes armés étrangers. Par ailleurs, des moyens militaires et de planification sont finalement accordés : la force se voit augmentée de 5.900 hommes supplémentaires. Surtout, le général néerlandais Patrick Cammaert, venu du *Département des opérations de maintien de la paix* (DOMP) à New York, met en place, pour la première fois dans une mission de l'ONU, un Etat-major de division, basé à Kisangani, dont l'aire de compétences couvre la moitié du pays et trois brigades. Autre innovation de la MONUC, deux de ces trois brigades sont, à partir de la fin 2004, mono-nationales : la Brigade indienne du Nord-Kivu à Goma et la Brigade pakistanaise du Sud-Kivu, basée à Bukavu. Dotées de ce mandat beaucoup plus coercitif, qui inclut en particulier la protection des populations, les forces de la MONUC engagent à plusieurs reprises les combats avec les belligérants locaux non-signataires de Sun City.

La montée en puissance se poursuit ainsi, au fil de graves incidents qui placent à chaque fois la MONUC face à l'obligation de renforcer son dispositif et ses règles d'engagement : le 25 février 2005, neuf casques bleus bangladais sont abattus à Kafé, en Ituri, par la milice du *Front nationaliste et intégrationniste* (FNI.) La riposte du 1er mars 2005 constitue la première mise en œuvre des prérogatives de la Division Est nouvellement établie à Kisangani par le général

---

[359] Entretien au Quartier général de la Division est à Kisangani, juillet 2007.

Cammaert. C'est alors l'opération militaire la plus vigoureuse de l'histoire de la MONUC. Utilisant notamment les hélicoptères d'attaque Mi-24 « *Hind* » du contingent indien, les forces internationales ratissent la zone de Loga et tuent plus de cinquante miliciens. Pourtant, moins d'un an plus tard, en janvier 2006, une offensive soudaine de Laurent Nkunda, qui taille en pièces au Nord-Kivu la 5ème Brigade intégrée des FARDC, n'entraînera aucune réaction militaire de la part de la MONUC. Face à un rebelle soutenu par le Rwanda, mais toujours officiellement membre des FARDC, la réaction de la MONUC ne peut être aussi « robuste » que lorsque la menace émane de groupes non-signataires comme les milices de l'Ituri ou des rebelles « étrangers » comme les FDLR rwandais ou la LRA ougandaise.

B. Les élections avant le désarmement : respecter la « souveraineté du plus fort » ?

L'évolution séquencée du mandat coercitif de la MONUC, symbolisée par la mise en place du Quartier général de division à Kisangani a parachevé une « *bifurcation* » entre son volet civil et son volet militaire[360]. A l'est, en effet, la MONUC fait bien plus qu'épauler les FARDC dans ses opérations contre les groupes rebelles et étrangers qui menacent les populations civiles : de fait les FARDC sont entraînées et formées *pour accompagner la MONUC* et donner à ces opérations un vernis légal[361]. En revanche, à Kinshasa, la MONUC demeure avant tout le facilitateur du processus politique de Sun City et n'entend toujours pas *imposer* ni la paix, ni même un modèle de gouvernance. Pourtant, la passivité de la MONUC face à Nkunda à la fin 2005/début 2006 est perçue par la population congolaise comme l'illustration de la limite politique de cet activisme nouveau des casques bleus à l'est du pays. Les réactions de l'opinion congolaise, à Kinshasa notamment, sont particulièrement dures : à la suite de deux prolongations de la Transition pour une durée totale d'un an, l'exaspération gagne les partisans de l'opposition politique non-armée. On accuse en effet indistinctement le CIAT, la MONUC, mais surtout l'Union européenne, d'avoir délibérément poussé le leader du grand parti historique de l'opposition, au boycott du référendum constitutionnel de décembre 2005 et à

---

[360] Cette « bifurcation » est souvent critiquée. Par exemple par INTERNATIONAL CRISIS GROUP : « S'éloigner du gouffre au Congo », *Briefing Afrique*, 7 juillet 2004, p. 9 ou par PERAL, Luís, "Misión de la ONU en la República Democrática del Congo: Imponer y consolidar la paz más allá de las elecciones", *Working paper no. 24*, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Madrid, juillet 2006. p. 22. Peral parle pour sa part de "*bifrontalismo"*.
[361] Entretien à l'Etat-major de la MONUC, Kinshasa, juin 2007.

l'auto-exclusion. Dans le même temps, la MONUC est critiquée pour avoir laissé les mains libres au général Nkunda, preuve, selon certains, de « *liens particuliers* »[362] entretenus par le président Joseph Kabila avec le Rwanda. A l'aune de la passivité de la MONUC face à l'attaque des rebelles de Nkunda au début 2006, la neutralité des parrains internationaux de la Transition est violemment remise en question.

La prolongation de la Transition ou le « syndrome de Cendrillon »

La MONUC, à Kinshasa, en ne se démarquant pas du processus « inter-congolais », voit ainsi son image politique s'effriter à mesure que sa crédibilité militaire – ruinée par l'épisode de Bukavu – commence tout juste à se redresser. Dans la capitale, majoritairement défavorable à Joseph Kabila, l'image de la MONUC se confond avec celle de la communauté des donateurs dans son ensemble. Le CIAT, et en particulier l'Union européenne, y sont perçus comme la caution du régime dit du « *1+4* » qui s'éternise aux sommets de l'Etat[363]. Le volet civil de la MONUC est alors entièrement impliqué, à partir de la résolution 1612 de septembre 2005, dans le défi majeur que représente l'organisation d'élections dans un pays aux allures de continent dénué d'infrastructures. Or, les retards dans la préparation des élections sont progressivement perçus par l'opinion congolaise, dans les grandes villes du pays, comme révélateurs d'un accord tacite de la MONUC à une prolongation *sine die* du « *1+4* » au sommet de l'Etat. Alors que la Transition devait légalement se limiter à deux ans à partir du 30 juin 2003, avec la possibilité de deux prolongations consécutives de six mois chacune, la trop lente mise en place du cadre législatif des élections par les autorités congolaises a forcé la MONUC à appuyer une nouvelle demande de report, au-delà cette fois, de la date légale limite du 30 juin 2006. Les principaux bénéficiaires en sont de fait les ex-groupes armés. Ils sont en effet accusés de succomber à un « *syndrome de Cendrillon* »[364], retardant à tout prix les « *douze coups de minuit* » démocratiques,

---

362 Selon une large partie de l'opposition non-armée, (auto-)exclue du processus de Transition, Joseph Kabila ne serait pas le véritable fils de Laurent Désiré, mais d'un compagnon de route rwandais de celui-ci, du nom de Kanambe. Affirmant que le vrai nom du président est « Hyppolite Kanambe », ces opposants n'ont eu de cesse de mettre en avant ces amitiés particulières supposées avec le Rwanda.

363 *International Crisis Group* résume ainsi la situation : « *Un État faible permettant à des individus de se servir de leurs fonctions officielles à des fins de pouvoir ou d'enrichissement personnel.* » in INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « Katanga: La crise oubliée de la RDC » *Rapport Afrique N° 103*, 9 janvier 2006. p. 15

364 L'expression, très souvent reprise, est attribuée au Représentant spécial de l'UE pour la région des Grands Lacs (RSUE), Aldo Ajello.

perçus comme synonymes, pour beaucoup, de leur mise à l'écart du partage de la rente étatique.

Face à l'inertie manifeste des autorités en place, l'UDPS avait dès le début de la Transition, lancé une critique radicale de l'arrangement de partage du pouvoir dont elle s'était retirée en 2003. Depuis la démocratisation ratée des années 1990, l'UDPS, poids lourd de l'opposition non-armée, considère qu'elle représente la seule force réellement légitime du pays, puisque la transition démocratique lui a été confisquée, d'abord par les soldats de Laurent-Désiré Kabila (dont le « fils » Joseph est l'héritier), puis par le Rwanda et l'Ouganda, dont les intérêts au Congo ont un temps été relayés par le RCD et le MLC, respectivement. Ayant réclamé à plusieurs reprises la fin de la Transition et l'organisation d'élections dès que possible, elle réagit de plus en plus mal aux annonces successives de prolongation. La vindicte d'une partie des faubourgs de Kinshasa et des Kasaï, illustrée par le slogan de l'UDPS : « *1+4 = zéro !* », est d'autant plus forte que le gouvernement de Transition n'a strictement rien accompli en termes de réhabilitation des infrastructures ou d'amélioration des conditions de vie. Alors que la Transition était supposée être éphémère et ramener au pouvoir, par le biais d'élections démocratiques, les représentants civils de l'opposition à Mobutu, il apparaît de plus en plus clairement aux Congolais non impliqués dans les réseaux clientélistes issus de la Guerre civile, que *l'Etat est en train de se faire sans eux*. D'arrangement propice à une accalmie durable entre seigneurs de la guerre, le « *1+4* » est devenu la matrice d'un Etat « *criminalisé* » de type mobutiste[365].

De fait, le désarmement des anciens groupes armés et le brassage des volontaires parmi ceux-ci à l'intégration dans les FARDC auraient dû priver le président et les deux vice-présidents issus de la rébellion de leur principal levier de campagne, en l'absence de tout bilan à présenter à la population après trois années de gouvernement. Or, c'est – sans surprise – dans ce domaine que les retards sont les plus manifestes : les principaux ex-groupes politiques armés conservent leurs meilleures unités et avancent des chiffres fantaisistes sur leurs effectifs, dans le but évident de détourner une part des budgets de défense. « *Perdants structurels* » des élections à venir, selon le mot d'un analyste de la MONUC, les « *composantes* » MLC (Jean-Pierre Bemba) et RCD (Azarias Ruberwa), en particulier, ont tout intérêt à maintenir des hommes en armes, dans le cas, perçu comme probable, d'une large défaite électorale. Pourtant, le cas le plus préoccupant est sans doute celui des forces d'élite de Joseph Kabila. La *Garde spéciale pour la sécurité présidentielle* (GSSP, rebaptisée depuis *Garde*

[365] Voir à ce sujet les travaux de Jean-François Bayart et Béatrice Hibou sur la « *criminalisation de l'Etat en Afrique* ».

républicaine) compte en effet près de 10.000 hommes acquis au président – dont 6.500 à Kinshasa – qui ne sont pas supposés passer par le brassage. Le CIAT, divisé sur la question, n'a pu émettre de position commune, révélant là un biais favorable à Joseph Kabila. Celui-ci demeure en effet aux yeux des principaux parrains de la Transition, le titulaire « légitime » du pouvoir, malgré l'absence à ce stade de validation par les urnes. Le processus mixte DDR/RSS que représente le « *Tronc commun »* est donc non seulement en retard, il a négligé une force de près de dix mille hommes qui « tient » Kinshasa et les grandes villes de l'est, et dont le soutien au futur « *candidat Joseph* » ne fait pas l'ombre d'un doute. Cette négligence du CIAT sur la question des GSSP constitue pour les opposants congolais l'une seulement des nombreuses « *preuves* » supposées de l'agenda caché de la communauté des donateurs[366]. Renforcés dans cette conviction par les formulations équivoques d'un rapport de la Délégation de l'UE à Kinshasa, « fuité » au printemps 2006 par un réseau d'opposition basé à Paris, l'UDPS et ses alliés contestent alors radicalement la légitimité du processus électoral. L'UDPS s'est déjà posé en 2005 en bouc émissaire et a boycotté l'enregistrement des électeurs afin de « prouver » l'absence de soutien populaire au processus. Plusieurs incidents émaillent en effet la fin de l'année 2005 et le début 2006 – la passivité de la MONUC face à l'attaque du général Nkunda en est un – et contribuent à ternir l'image de la communauté des donateurs internationaux dans la capitale. Tout d'abord, la tentative maladroite d'Etienne Tshisekedi de réintégrer le processus électoral, après l'échec relatif de ses boycotts successifs de l'enregistrement des électeurs, puis du référendum de décembre[367], est reçue très froidement par les institutions internationales, de plus en plus assurées de la perte de vitesse du vieux leader de l'UDPS auprès de l'opinion. A la suite d'échanges houleux, il apparaît que le CIAT n'accordera pas le délai nécessaire à l'enregistrement additionnel des électeurs UDPS pour les élections de 2006. Tshisekedi amorce alors un *troisième boycott*, ne présentant aucun candidat aux élections présidentielles et législatives. En contraste des nombreuses dérogations apparentes (DDR/RSS et calendrier électoral) accordées au gouvernement de transition, le légalisme de la position internationale sur le retour de Tshisekedi dans la course est mal reçu par les supporters de l'opposition, mais n'entame guère l'impatience populaire de voir se terminer enfin la Transition. D'autant que les semaines qui précèdent le

---

366 La MONUC a par ailleurs cédé sur l'exigence de Joseph Kabila de ne pas voir se déployer dans son « fief » du Katanga de forces militaires MONUC, et ce malgré la terreur que font régner les *Mayi Mayi* de la faction Gédéon, perçue comme historiquement proche du pouvoir en place. Seule l'aggravation de la crise humanitaire causée par ce groupe donnera lieu au déploiement très tardif de soldats de la MONUC dans cette zone, en 2006 seulement. Entretiens téléphoniques avec des fonctionnaires de la MONUC, février 2007.

367 Les 18 et 19 décembre 2005, les électeurs congolais ont approuvé à plus de 80% le projet de Constitution.

premier tour des élections (30 juillet 2006) sont marquées par une nette dérive autoritaire de la part de Joseph Kabila. Les réactions du CIAT ou de la MONUC, exprimant leur préoccupation face à l'arrestation de proches de figures de l'opposition, semblent alors de peu de poids face aux déclarations du Commissaire européen au développement Louis Michel ou la proximité affichée de la France avec l'un des grands argentiers de Kabila[368].

L'émergence de thématiques d'exclusion violente à l'approche des élections

La pré-campagne électorale est alors marquée par une mobilisation de l'opposition radicale, rejointe par le MLC et le RCD, pour la mise en place de mesures limitant les inégalités pressenties entre candidats et surtout l'intimidation dont les services de sécurité de Joseph Kabila et Jean-Pierre Bemba se rendent régulièrement coupables. Sans doute en partie motivée par la volonté du MLC et du RCD de récupérer « l'électorat orphelin » de l'UDPS, ce front commun informel du printemps 2006 illustre la perception populaire de plus en vive d'un biais de la Communauté internationale en faveur d'un Joseph Kabila dont elle ne bride pas les velléités autoritaires. L'intervention du CIAT, le 26 mai, dénonçant « *l'exploitation de la soi-disant tentative de coup d'Etat* » attribuée au candidat Oscar Kashala, est une prise de position isolée. En juillet, l'expulsion de la correspondante de Radio France internationale (RFI), puis l'assassinat d'un journaliste congolais hostile au président, suscite des prises de position publique de la part de la MONUC, puis du CIAT. Face à une campagne monopolisée par les trois candidats représentant les principaux ex-belligérants[369] et ternie par les multiples pressions des services de sécurité du président en place, la MONUC dénonce de nouveau, le 21 juillet, « *les pressions procédurières et administratives en ce qui concerne les déplacements par avion* [des candidats hors "mouvance présidentielle"] » et exprime ses « *appréhensions quant aux conditions dans lesquelles se déroulent la campagne* »[370].

Peut-être plus préoccupant, la campagne électorale révèle la séparation du pays en deux grands blocs sur la question de la nationalité : à l'ouest, les opposants à Kabila le présente comme « *un Rwandais* » ou « un *Tutsi* », « *vendu aux intérêts occidentaux* » et qui ne fera rien, « *tout comme la MONUC, pour arrêter les*

---

368 Il s'agit de l'homme d'affaires belge Georges Forrest, plus grand propriétaire d'exploitations minières au Katanga et soutien notoire du PPRD, le parti de Joseph Kabila. Il fait partie des personnalités incriminées par le rapport de la « Commission Kassem », commandité par le Conseil de sécurité de l'ONU pour enquêter sur l'exploitation illégale des ressources naturelles du Congo. Plus tard, il est demeuré Consul honoraire de France à Lubumbashi malgré la révélation d'une lettre du Secrétaire général du PPRD pour le Katanga révélant l'ampleur de son soutien financier à la campagne de Joseph Kabila en 2006.

369 Joseph Kabila, Jean-Pierre Bemba (MLC) et Azarias Ruberwa (RCD).

370 www.monuc.org, consulté en juillet 2006.

menées du général munyamulenge *Nkunda dans les Kivu.* »[371] A l'est, ce sont les *Banyamulenge* eux-mêmes qui, bien au contraire, font l'objet d'une campagne extrêmement injurieuse de la part des alliés du président, les excluant de la nationalité congolaise et les qualifiant de « *Rwandais* », c'est-à-dire, dans le langage politique congolais, d'ennemis de la RDC. Germe de graves divisions, cette *double attaque*, aux allures de poupées gigognes, sur la nationalité congolaise, génère deux types de tension. Elle permet de faire de Jean-Pierre Bemba le « champion » de l'ouest du pays contre Kabila et inquiète profondément l'entourage présidentiel qui craint un embrasement de la capitale en cas de victoire du président. Par ailleurs, elle renforce à l'est les positions du général Nkunda qui élargit considérablement son audience auprès des *Banyamulenge* et, plus généralement, des *Tutsi* congolais. La question *banyamulenge*, seul grand motif idéologique des deux guerres du Congo, loin d'être résolue durant la Transition, se trouve ainsi ravivée à la veille d'élections supposées ramener la paix.

C. L'EUFOR-R.D. Congo : un « déploiement d'opérette » ?

Dans ce contexte, l'annonce au début de l'année 2006 du déploiement de la seconde opération militaire relevant de la PESD en RDC fait l'objet des interprétations les plus divergentes. Pour la « rue congolaise », même si celle-ci se distancie de plus en plus de l'UDPS en faveur du MLC de Jean-Pierre Bemba, elle constitue une énième « *preuve* » du biais supposé de la communauté internationale, pour Kabila « *et ses alliés rwandais.* » Au même moment, Tshisekedi et l'UDPS, dont la réintégration au processus électoral vient d'être refusée, menace la gouvernement de Transition de « *journées pays mort* » et Nkunda fait régner la terreur dans le Nord-Kivu. L'annonce d'une *EUFOR – R.D. Congo*[372] dont le mandat sera limité au seul ouest du pays est dès lors mal perçue par l'opinion kinoise. Pour beaucoup, il ne peut s'agir que d'une force de police de l'Union européenne – identifiée à la figure du Commissaire Michel – déployée pour « *mater les manifestations de l'UDPS* », alors même que la véritable menace sur l'intégrité du territoire (le général Nkunda) ne fait l'objet d'aucune action internationale. Bien vite, la rue kinoise jamais à cours d'imagination, rebaptise l'opération européenne : « *EU-Faible.* »

---

[371] Entretiens à Kinshasa, février 2007.
[372] Par souci de simplicité et conformément à l'usage local, la mission sera à partir d'ici désignée sous le nom d'« *EUFOR* ».

L'aveu par la MONUC de la fragilité du processus politique

De manière ironique, l'*EUFOR* (nom de code militaire « *Benga »*) est pourtant à l'exact opposé de ces soupçons : discrètement, certains planificateurs de la MONUC indiquent en effet que la mission a été demandée par le Secrétaire général de l'ONU à l'Union européenne dans le but de préempter toute tentative de contestation des résultats de l'élection par les armes. Dans le contexte stratégique de la région de Kinshasa, où cohabitent environ 12.000 hommes présumés fidèles à Kabila et moins de 3.000 soldats de Jean-Pierre Bemba, les soupçons de *putsch* post-électoral peuvent se porter aussi bien sur Jean-Pierre Bemba que sur le président lui-même. L'appel du Secrétaire général de l'ONU à l'UE illustre ainsi tristement la prise de conscience par l'ONU du danger lié à la tenue d'élections alors même que le brassage, loin d'être complet, n'a pas permis de mettre en place les conditions d'une acceptation apaisée des résultats par les anciens belligérants. Quatre ans après la signature de l'accord de partage de pouvoir qui aurait dû leur apprendre à travailler ensemble, le constat est rude. L'appel à l'*EUFOR* constitue donc un double aveu implicite pour la MONUC : d'une part, celui des tensions causées à Kinshasa par le raidissement autoritaire du pouvoir et d'autre part, celui d'un retard de la RSS qui laisse le champ libre à des candidats anciens chefs de guerre qui peuvent toujours rejeter par les armes les résultats électoraux. Si le vote populaire doit marquer la fin de la Transition appelée de ses vœux par une très large majorité de la population congolaise, rien n'indique donc que ses résultats seront acceptés. Les partisans de Jean-Pierre Bemba, très nombreux à Kinshasa, se font eux-mêmes l'écho de ce diagnostic tristement réaliste : ils justifient leur préférence par le fait que « *Jean-Pierre est armé. S'il gagne, Joseph ne pourra pas lui retirer sa victoire* »[373].

Une laborieuse expérimentation de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD)

L'*EUFOR* est en effet dès sa conception une affaire tortueuse : la lettre du Secrétaire général arrive en effet au moment même où s'effectue la rotation du « *Groupement tactique* » ou « *Battle group* » (BG) européen en position de *stand-by.* Le BG Français est alors sur le point d'être remplacé par le BG Franco-allemand. Cette rotation permet à la France d'encourager une prise de responsabilité allemande. Paris, pour des raisons politiques, ne souhaite pas être

---

[373] Entretiens à Kinshasa, juillet-août 2006.

pour la seconde fois (après *Artémis*) la nation cadre d'une opération *militaire* PESD en Afrique.

Selon une lettre « fuitée » alors à la presse, il apparaît que l'Etat-major des armées allemand reconnaît la nécessité d'accepter la mission *pour des raisons d'image vis-à-vis de ses partenaires européens*, mais met en doute son intérêt stratégique pour l'armée allemande. Les réticences du *Bundestag*, dont l'autorisation est indispensable pour le déploiement des forces, sont alors accentuées. C'est, d'après les interlocuteurs militaires français interrogés à Kinshasa, la volonté française d'alléger la tâche des Allemands qui finit par convaincre ces derniers. La formule du *Battle Group* est tout d'abord abandonnée. En effet, si celui-ci est officiellement « franco-allemand », ses effectifs sont en réalité presque à 100% allemands. Dans un tel cas, Berlin aurait eu à supporter l'essentiel de l'effort militaire, mais aussi financier, puisque le financement de ce type d'opération demeure largement à la charge des pays contributeurs de troupes. D'autant que le *Battle Group* allemand en alerte n'est formé qu'à des tâches d'évacuation, soit une fraction seulement du mandat de dissuasion et de protection de l'EUFOR R.D. Congo selon les termes de la Résolution 1671 (2006) du Conseil de sécurité de l'ONU (25 Avril 2006) et de l'Action conjointe 2006/319/CFSP du Conseil de l'UE, votée deux jours plus tard.

Une sorte de *Battle Group ad hoc* est donc mis au point : un tiers du contingent est allemand, un autre tiers, français, tandis que le dernier est mixte, notamment espagnol et polonais. Afin de faire bénéficier l'opération à plein de la réserve opérationnelle française en Afrique centrale, la force est divisée en trois piliers : 1) un élément avancé à Kinshasa (un « *harpon* »), 2) une force sous l'horizon à Libreville – notamment le 8ème Régiment de parachutistes d'infanterie de marine (8ème RPIMA) et enfin, 3) une réserve stratégique basée en Europe. Enfin, si le Commandement de l'opération est allemand (le Général Viereck et son OHQ à Potsdam), son second est français, et surtout le Quartier général de la force (FHQ), à Kinshasa, est presque entièrement armé par l'Etat-major de force de Limoges (EMF 4), et est dirigé par le général français Damay, Commandant de la force. L'Allemagne se trouve ainsi dans la position atypique de diriger une force pour laquelle elle ne positionne sur le terrain aucun élément de combat (à l'exception de Libreville, également considérée comme faisant partie du théâtre.) Il ne s'agit pas là de l'unique condition posée à cette opération par Berlin. Ainsi, les Allemands, contrairement aux autres contingents de l'EUFOR ne sont pas autorisés à opérer en dehors de Kinshasa, et limitent l'opération à un mandat de quatre mois maximum. Cette très forte réticence allemande, liée à des considérations de politique intérieure, constitue un frein permanent à la bonne marche de la mission. A l'inverse de l'expérience tirée d'*Artémis*, le général Viereck, soumis à une très forte pression politique, n'a laissé que très peu de latitude au général

Damay à Kinshasa. Les officiers français affectés au FHQ reviennent troublés de l'expérience d'une collaboration avec les Allemands durant laquelle le moindre point administratif fit l'objet d'âpres négociations. Quant à la collaboration avec l'ONU, de l'avis même d'un officier français de la MONUC, le partage de l'information entre Etats-majors fut problématique tout au long de la mission.

Les incidents de Kinshasa du 20-22 août 2006 et l'intervention de l'EUFOR

D'un point de vue politique, l'intuition des planificateurs de la MONUC sur l'utilité d'une EUFOR est trop vite confirmée : le 20 août 2006 au soir, à quelques minutes de l'annonce des résultats du premier tour de l'élection présidentielle, de graves accrochages à l'arme automatique entre Garde républicaine et soldats du MLC secouent le centre-ville de Kinshasa, près du siège du MLC et de la chaîne de télévision CCTV (pro-Bemba.) Après trois heures de combats de plus en plus violents, la Garde républicaine, déployée sur les grands axes du centre-ville parvient à ramener le calme. Les combats reprennent dès le lendemain vers 15 heures. Le déploiement de sept blindés de la Garde républicaine sur l'avenue du 30 juin, principal axe routier du centre de Kinshasa annonce une dégradation soudaine du climat. Positionnées à hauteur du carrefour Mandela, les forces de Joseph Kabila pilonnent, plusieurs heures durant, les alentours de la résidence du vice-Président Jean-Pierre Bemba. Des accrochages nourris entre les gardes rapprochées des deux protagonistes accompagnent ces barrages d'artillerie, faisant du secteur ouest du centre-ville un *no man's land* livré à la guérilla urbaine. La présence de quatorze ambassadeurs du CIAT dans la résidence de Jean-Pierre Bemba lors de l'attaque constitue le rebondissement inattendu de ce dérapage des forces de Kabila. Entre la démonstration de force – manquée – et le déclenchement accidentel d'un plan d'urgence maladroit à la suite de provocations de soldats MLC, les combats soulignent ce que le comportement de la « *mouvance présidentielle* » suggère depuis le début de la période préélectorale : le président Kabila n'a aucune intention de perdre ces élections sans réagir.

Compte tenu des rigidités multiples qui minent l'efficacité de l'EUFOR (relations franco-allemandes mais aussi relations *EUFOR*-MONUC), l'intervention du 21 août 2006 fait figure de miracle : le général Damay et le général sénégalais Gaye, Commandant militaire de la MONUC, se rendent en personne sur les lieux des affrontements, et parviennent à négocier tout d'abord un cessez-le-feu, puis la mise en place d'une zone tampon sécurisée par les

éléments du *Grupo táctico* « Valenzuela » (90 combattants) de la *Légion espagnole*[374]. Camarades de Saint-Cyr, le général français et son homologue sénégalais ont su contourner les lourdeurs procédurières de leurs opérations respectives pour faire face à l'urgence d'un déraillement de la situation sécuritaire à Kinshasa. « *Agissant sur la base de mesures et d'arrangements ad hoc sur le terrain, les deux commandants de force (Damay et Gaye) ont agi de concert comme une correction aux défaillances institutionnelles* »[375]. Alors même que les missions militaires PESD en Afrique – d'Artémis en 2003 à EUFOR Tchad/RCA planifiée en 2007 – sont établies en soutien à des opérations de paix de l'ONU, les procédures de coopération entre l'UE et l'ONU sur le terrain demeurent soumises à d'immenses difficultés d'interopérabilité générale, notamment en matière de standards techniques, de protocoles de communication, de planification, de logistique, et surtout de partage d'informations confidentielles[376]. L'EUFOR participe pendant plusieurs jours aux patrouilles mixtes de vérification du cantonnement des combattants à travers la ville mais s'en retire après quelques jours pour des considérations d'impartialité. Elle se montre en cela plus rigoureuse que la MONUC, souvent identifiée aux intérêts du camp Kabila par la population de Kinshasa[377]. L'image de l'*EUFOR* se retourne alors totalement aux yeux de l'opinion, et fait de l'Union européenne, non plus le soutien principal de Kabila, mais bien le sauveur d'un Jean-Pierre Bemba menacé de mort.

Les avis des « internationaux » en poste à Kinshasa demeurent beaucoup plus mesurés : si les incidents du 20 au 22 août avaient été davantage qu'une opération maladroite d'intimidation de Jean-Pierre Bemba par les forces présidentielles, l'*EUFOR* n'aurait sans doute pas pu – pour des raisons avant tout politiques – y répondre avec la force nécessaire. Seconde réserve, la limitation du mandat de la mission a fortement réduit son effet dissuasif. Ainsi, d'insistantes pressions de certains Etats-membres – émanant avant tout de Berlin – ont vite réduit à néant l'espoir de voir la mission prolonger son mandat de sécurisation de la capitale au-delà du second tour des élections. Perçue comme répondant à des impératifs de politique européenne plutôt qu'à des besoins stratégiques reconnus, certains la taxent de « *déploiement d'opérette* »[378]. Ecueil classique des déploiements dits dissuasifs, la mission a par ailleurs comporté une large part de *bluff* sur ses propres capacités. Si les forces pro-présidentielles constituaient des adversaires potentiels de l'*EUFOR*, alors la

[374] EHRHART, Hans-Georg, « EUFOR RD Congo: A Preliminary Assessment », *European Security Review*, No. 32, March 2007. pp. 3-4.
[375] Entretien par courrier électronique avec Claudia Major, chercheuse au *EU Institute for Security Studies* (EU-ISS), Paris. Octobre 2007.
[376] Entretiens avec Claudia Major (voir note précédente). Novembre 2007.
[377] Entretien avec des anciens d'EUFOR R.D. Congo, Paris, novembre 2007.
[378] Entretiens avec d'anciens officiers français, Kinshasa, juillet 2007.

décision de stationner les soldats européens sur l'aérodrome de N'dolo en plein centre ville représente une grave prise de risque. L'encerclement et la coupure des voies de communication y seraient en effet extrêmement aisés. Par ailleurs, les moyens aéroportés (hélicoptères) ne sont pas suffisants pour couvrir la province de l'Equateur, où les éléments armés de Jean-Pierre Bemba sont pourtant fort nombreux. Comme le disent les personnels impliqués interrogés à Kinshasa : « *Comme les choses ne se sont pas mal passées, on appelle ça un succès. Mais ça aurait pu beaucoup plus mal se terminer.* »[379]

IV. Protéger les populations contre l'Etat congolais : l'émergence d'un mandat palliatif

La conversion tardive de la MONUC, avec l'aide de l'Union européenne, à des règles d'engagement véritablement robustes, n'a donc pas passé l'épreuve du politique : la possibilité d'une confrontation directe avec les forces mêmes d'un Etat congolais qu'elle a laissé se reformer sans lui imposer de règles de gouvernance. Il aurait été par ailleurs impensable pour la communauté des donateurs, en termes politiques comme sécuritaires, d'affronter dans la capitale les forces présidentielles lors des combats d'août 2006. Pourtant, certaines voix discordantes au sein de la MONUC estiment que bien plus aurait pu être fait. En une sorte de jeu de miroirs déformants, la passivité relative des contingents tunisiens et uruguayens de la Brigade ouest durant les incidents de Kinshasa d'août, puis de d'octobre 2007, a renvoyé un reflet presque inverse de la vigueur des contingents du sous-continent indien impliqués dans les opérations de haute intensité menées depuis 2005 en Ituri et dans les Kivu. Par delà les disparités très fortes en termes d'effectifs entre la Brigade ouest et la Division est, c'est bien *la coexistence de deux philosophies* qu'ont révélé les incidents de Kinshasa : à l'ouest, les contingents de la MONUC sont demeurés une force d'appui – en partie symbolique – au processus politique, héritière du mandat de 2002 sous Chapitre VI. A l'est, par nécessité plutôt que par choix, la MONUC est devenue l'une des opérations coercitives les plus vigoureuses de l'histoire du maintien de la paix onusien.

Pourtant, une certaine logique de la « reconstruction de l'Etat » peut être relevée dans les deux cas, rendant une relative unité d'action à l'ensemble MONUC : à Kinshasa, la MONUC, essentiellement civile, a organisé les conditions d'une *légalisation* progressive des structures de l'Etat par le biais de commissions mixtes oeuvrant – au compte goutte – à la mise en place

[379] Entretien dans une ambassade européenne, Kinshasa, juillet 2007.

d'institutions nouvelles et surtout par l'organisation d'élections jugées globalement satisfaisantes par les organisations internationales d'observation. Parallèlement, un large projet de décentralisation, incluant la création de nouvelles provinces et un système – théorique – de redistribution plus équitable des revenus de chacune d'entre elles, est supposé désamorcer les mécanismes fondamentaux du système kleptocratique en place. A l'est, la MONUC a dû « *remplir les cases vides* » dans lesquelles l'Etat congolais demeurait absent – comme dans le cas extrême de l'Ituri en 2003. Combattant les *spoilers* congolais – non signataires de l'AGI – ou étrangers du processus, la MONUC a ainsi contribué à rendre à l'Etat congolais le contrôle de la majeure partie de son territoire. En acquérant tardivement un mandat de protection des populations, elle s'est d'ailleurs plus souvent *substituée* aux Forces armées de la RDC qu'elle ne les a réellement soutenues.

Car le mandat de la MONUC, malgré ses améliorations notables, demeure un mandat d'appui aux FARDC. Or, dans un contexte où le DDR/RSS a été miné par le concept profondément déficient de « *Tronc commun* », les FARDC ne sont pas seulement une réponse inadaptée aux problèmes de sécurité humaine des populations locales, ils en sont *la cause principale reconnue*. La MONUC s'est donc souvent trouvée face à un dilemme juridique et moral fondamental : que faire d'un mandat qui impose à la fois de soutenir les FARDC dans leurs opérations et de protéger les populations civiles lorsque les populations sont *avant tout* victimes des FARDC ? C'est là, en somme tout l'enjeu d'une lecture de la « reconstruction d'Etat » intégrant des concepts tirés des critères de la Sécurité humaine : appuyer l'appareil coercitif de l'Etat n'a de sens en termes de « reconstruction d'Etat », que si cet appareil est dirigé vers la protection des populations. Dans le cas contraire, l'assistance internationale revient à armer un gouvernement prédateur et à « désarmer » les civils, notamment par des programmes de DDR appliquées à des milices locales dont le rôle d'autodéfense est parfois significatif. Ce chapitre entend donc déchiffrer le parcours qui a fait passer la MONUC de l'une des opérations les plus honnies de l'histoire de l'ONU[380], à un dispositif finalement producteur de doctrine en matière de protection des populations. Il entend également montrer comment la Division Est a constitué de fait, et pour des raisons au départ opérationnelles, la seule instance de la MONUC à avoir établi, au niveau local, des structures de médiation et de réconciliation, qui elles-mêmes

[380] A ce titre, le nombre de réponses à une recherche *Google* sur les mots-clé : « *que fait la monuc* » est assez éloquente. Celle-ci renvoie 340 réponses, alors qu'une recherche équivalente sur d'autres missions africaines contemporaines donne seulement sept réponses pour l'ONUCI (Côte d'Ivoire), et en anglais, quatre pour l'UNMIL (Liberia) et deux seulement pour l'UNAMSIL (Sierra Leone).

constituent une caractéristique indispensable de la « reconstruction de l'Etat » *vue d'en bas.*

A. L'étrange émulation de la Force MONUC et des FARDC : une présence militaire prédatrice pour les populations civiles

Vue d'en bas, pourtant, la Mission de l'ONU en R.D. Congo, l'est au départ pour ses méfaits sur la population locale. Qualifiés d'« *Abou Ghraïb de l'ONU »* par les éditorialistes radicaux américains proches du Parti républicain[381], les scandales sexuels révélés à Bunia en mars, puis en mai 2004, salissent durablement le nom de la MONUC. Dans cette ville même que les casques bleus ont abandonnée aux milices ethniques l'année précédente, 72 plaintes d'abus sexuels sur des femmes congolaises sont en effet rendues publiques par les médias internationaux. 68 d'entre elles concernent des soldats du contingent de la MONUC à Bunia[382]. Les actes incriminés, impliquant des mineures, sont en contradiction directe avec les règlements internes explicites des Nations unies concernant l'*Exploitation et les abus sexuels* (*Sexual Exploitation and Abuse* – SEA dans la nomenclature onusienne), notamment le *Bulletin du Secrétaire général sur les mesures spéciales de protection contre l'exploitation sexuelle et les abus sexuels* (ST/SGB/2003/13) de 2003, et des deux documents largement distribués aux casques bleus : « *Dix règles : Code de conduite personnelle des Casques bleus* » et « *Nous sommes des soldats de la paix des Nations Unies* »[383]. Malgré la politique officielle de « tolérance zéro » affichée par le Secrétariat de l'ONU, les accusations portant sur la pratique d'abus sexuels, en particulier les viols de mineures et la sollicitation de services sexuels contre de l'argent ou de la nourriture ne sont pas nouvelles aux Nations Unies. Dès 1992, des rapports faisant état de mauvais traitements (notamment sexuels) contre les civils émanent de la mission de l'ONU en Somalie (UNOSOM.) Plus tard, en 2002,

---

[381] En référence au scandale des mauvais traitements réservés aux prisonniers irakiens dans cette prison de l'armée américaine également révélés en mai 2004. MALKIN, Michelle, « The UN's Abu Ghraib », http://michellemalkin.com/2004/11/23/the-uns-abu-ghraib/ 23 novembre 2004.

[382] UNITED NATIONS OFFICE OF INTERNAL OVERSIGHT SERVICES (Bureau des services de contrôle interne des Nations Unies), *Investigation by the Office of Internal Oversight Services into Allegations of Sexual Exploitation and Abuse in the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo* (A/59/661), 5 janvier 2005. p. 4

[383] KENT, Vanessa, "Peacekeepers as Perpetrators of Abuse. Examining the UN's Plans to Eliminate and Address Cases of Sexual Exploitation and Abuse in Peacekeeping Operations", *African Security Review,* Vol. 14, No. 2, 2005. p. 4

un rapport de *Save the Children UK* révèle la pratique dite du « *Sex for food »*[384] par des soldats de la paix dans plusieurs camps de réfugiés en Afrique. L'accusation est d'autant plus grave que le viol, généralement accompagné d'actes de barbarie liés à des rituels « magiques » constitue dans l'est du Congo une arme de guerre à part entière, dont l'usage est largement rapporté par les médias occidentaux[385]. Le Secrétariat de l'ONU y réagit par l'envoi d'une commission d'enquête de son *Bureau des services de contrôle interne* (BSCI.) Celle-ci, malgré la gravité des accusations dont elle confirme la véracité, présente alors une série de recommandations, dont aucune n'a de caractère pénal. Le principe régissant le déploiement dans un pays donné est l'*Accord sur le statut des personnels militaires* (connu sous l'acronyme anglais SOFA) entre le pays contributeur de troupes et l'Etat-hôte qui confère toujours aux soldats un statut d'immunité. C'est donc au pays contributeur de troupes lui-même de mener une procédure judiciaire contre les soldats soupçonnés de tels excès et rapatriés. L'expérience a cependant révélé la très large impunité accordée aux soldats, une fois de retour chez eux. Confronté à cette faille majeure, l'ONU nomme un *Conseiller spécial du Secrétaire général pour les questions d'exploitation et d'abus sexuels,* le Prince jordanien Zeid Al Hussein, chargé de produire des recommandations sur les réponses à apporter au fléau. Son rapport, publié en mars 2005, identifie quatre problèmes principaux[386] : les règles de conduite des soldats de la paix, les méthodes d'enquête sur les allégations d'abus, la responsabilité de l'ONU comme organisation, et un ensemble de considérations financières et légales[387].

En novembre 2005, la MONUC est dotée d'un *Bureau de conduite et de discipline*, dont l'une des tâches sera de coordonner les méthodes d'enquête, jusqu'alors éclatées entre plusieurs sections de l'ONU, et de sensibiliser les casques bleus aux questions d'Exploitation et d'abus sexuels (SEA en sigle anglais.) Mis à part le cas particulièrement médiatisé d'un fonctionnaire civil français, responsable d'un réseau pédophile très important hébergé sur un serveur Internet en France, il apparaît que les nombreuses allégations de viols révèlent en réalité une pratique massive de la prostitution dans le campement des soldats de l'ONU à Bunia. Compte tenu de l'illégalité de la prostitution en RDC, les praticiennes « démasquées » notamment par les services de police peuvent échapper à d'hypothétiques poursuites en accusant les soldats de l'ONU de viol. Face à ce problème, les solutions apportées par l'ONU relèvent

---

[384] Par référence ironique à un autre scandale frappant à la même époque les Nations Unies, le schéma « *Oil for Food* » en Irak.
[385] Par exemple récemment, BEDARIDA, Catherine, « Un film d'Arte dénonce le viol devenu arme de guerre au Congo », *Le Monde,* 15 novembre 2007.
[386] ZEID, Prince Al Hussein, *Stratégie globale visant à éliminer l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, 24 mars 2005 (A/59/710).
[387] KENT, *op. cit.* p. 3

du domaine du « *Command and control* » (C2) des contingents onusiens mêmes. Si rien n'oblige légalement les pays contributeurs de troupe à infléchir leur position, l'activisme particulier du Représentant spécial du Secrétaire général William Swing et du Commandant de la force, le général Gaye, est tel que les pratiques changent assez rapidement[388]. En témoigne un second rapport d'enquête du BSCI, le 30 juin 2007, toujours à Bunia, dans lequel de nombreuses accusations nouvelles contre les « casques bleus » se révèlent cette fois souvent infondées[389]. La pratique d'un couvre-feu de 18h00 à 6h00, les limitations au transport de passagers non-MONUC dans les véhicules de service, la politique de « non-fraternisation », la désignation de zones « interdites », et enfin l'obligation du port permanent de l'uniforme, permettent de limiter les échanges entre soldats et prostituées. En dehors de la question, grave, de l'exploitation des mineures, celle de la prostitution apparaît à de nombreux analystes de la MONUC comme une question insoluble, qui a fait tout particulièrement scandale au Congo car il fait avant tout écho aux pratiques mêmes des combattants congolais en marge d'une guerre atroce.

Il ne s'agit pourtant pas là du principal cas dans lequel les soldats de la paix semblent émuler les efforts de leurs partenaires des FARDC en matière d'indiscipline et d'irrespect des populations civiles. Le trafic de carburant par les casques bleus constitue, de l'avis même d'une fonctionnaire de la MONUC, la violation sans doute la plus commune du code de conduite. De même, des éléments du contingent pakistanais sont accusés de s'être livrés à du trafic d'or, un cas connu depuis 2005 à l'ONU mais révélé par la BBC à l'été 2007 seulement[390]. Selon *Human Rights Watch*, « *un réseau d'officiers des FARDC, des hommes d'affaires kenyans, et des casques bleus pakistanais auraient été impliqués dans la contrebande de l'or à hauteur de plusieurs millions de dollars* […] *grâce à l'appui significatif des soldats pakistanais ayant notamment utilisé à ces fins* […] *leurs moyens aériens.* »[391] Ces faits imputés à la MONUC par l'ONG américaine s'inscrivent, selon celle-ci, dans la lignée d'autres scandales similaires, notamment « *des accusations contre des casques bleus indiens supposés être impliqués dans du trafic d'or au Nord-Kivu, et le*

388 Les tentatives du Secrétariat visant à faire accepter un texte obligeant les Etat contributeurs de troupes à poursuivre en justice leurs soldats accusés d'abus sexuels dans une mission de l'ONU se heurte notamment à l'opposition de principe des Etats-Unis. (entretiens à la MONUC, Kinshasa, juillet 2007)

389 389 UNITED NATIONS OFFICE OF INTERNAL OVERSIGHT SERVICES (Bureau des services de contrôle interne des Nations Unies), *Investigation by the Office of Internal Oversight Services into Allegations of Sexual Exploitation and Abuse in the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo*, 30 janvier 2007.

390 BBC WORLD SERVICE, "Congo Gold: Is the UN Blocking an Enquiry?", 24 May, 2007

391 HUMAN RIGHTS WATCH, "UN: Hold Peacekeepers Accountable for Congo Smuggling. Letter to Chief of UN Peacekeeping Urges Follow-Through," July 23, 2007.

meurtre de deux détenus congolais par des casques bleus bangladais en Ituri en février 2005. »[392] Si les accusations étaient avérées, il s'agirait là d'une situation plus que troublante pour une mission dite de « reconstruction d'Etat » : là où l'on soupçonne souvent les soldats de la paix d'importer des modèles étrangers dans les « pays-hôtes », le contraire se serait donc produit en RDC : l'absorption par les casques bleus de pratiques criminelles spécifiques aux soldats congolais. Il s'agirait aussi, de manière peut-être plus ironique encore, de la participation active des casques bleus à cette « formation de l'Etat » qui selon Jean-François Bayart notamment, s'opère dans la « *"coexistence symbiotique", dans sa dimension transnationale et globale, de l'Etat et du crime* »[393].

Les FARDC, « brassées » par le système DDR/RSS dit du « *Tronc commun* », constituent en effet, de l'avis de toutes les ONG internationales présentes au Congo, la menace *numéro un* sur les populations civiles. Face à l'urgence de la sécurisation des élections, le brassage, supposé faire émerger une quinzaine de Brigades Intégrées avant la fin 2006, s'est opéré dans le désordre et de manière assez superficielle. Si 15 BI ont effectivement été brassées au cours des deux dernières années, elles sont considérées par tous les spécialistes militaires rencontrés comme inaptes au combat : payés en moyenne dix dollars par mois plutôt que les 25 qui leur sont normalement alloués, du fait de la corruption des échelons supérieurs, les soldats bénéficient d'une seule ration par jour et d'une ration de viande par semaine seulement, d'un fusil d'assaut AK-47 souvent défaillant, et de 12 cartouches en tout et pour tout. En sus, il faut compter pour chaque brigade d'environ 4.500 hommes, plus de 10.000 « dépendants », les familles des soldats, qui suivent les BI au fil des opérations et dont la subsistance fait peser une hypothèque humanitaire très lourde sur les zones traversées. Comme l'indique un spécialiste européen de la RSS à Kinshasa, « *une Brigade intégrée, si l'on compte les familles des soldats, c'est un camp de déplacés de 15.000 personnes en mouvement constant, et qui vit sur la population locale* »[394]. Dans ces conditions, il est peu surprenant que les FARDC constituent les principaux auteurs de violences contre les civils dans le pays, régulièrement dénoncés par les ONG internationales[395]. Mais surtout, les FARDC ne sont pas constituées des seules troupes « brassées. » Des soldats bien moins disciplinés encore, au nombre de 50.000 environ, demeurent en attente d'intégration et survivent l'arme à la main dans diverses zones du pays. En effet, il n'est pas

---

392 *ibid.*
393 BAYART, Jean-François, « Le crime transnational et la formation de l'Etat », *Politique Africaine,* n° 93, mars 2004. p. 98
394 Entretien à EUSEC, juin 2007.
395 HUMAN RIGHTS WATCH, « Democratic Republic of Congo. Elections in Sight: "Don't Rock the Boat"? » 15 Decembre 2005. pp. 7-8.

rare, compte tenu des retards accumulés par le DDR, que des soldats demeurent dans un CBR jusqu'à six mois d'affilée, sans commandement et mourant littéralement de faim. Ceux-là aussi sont considérés légalement comme membres à part entière des FARDC. L'intégration dans les FARDC relève en effet d'un « *calcul d'opportunité prédatrice* »[396]. A l'exception des soldats – nombreux – incapables de faire le calcul mental permettant de comparer les bénéfices du paquet d'aide à la démobilisation et le salaire réel d'un soldat, ceux qui décident de rester considèrent leur AK-47 comme un gagne-pain plus fiable qu'une très hypothétique formation professionnelle[397]. De très nombreux officiers, souvent dénués de toute formation, ont également refusé la démobilisation dans l'espoir de convertir leurs grades en possibilités de prédation dans la nouvelle armée intégrée. Quant aux ex-chefs de guerre récemment intégrés dans les FARDC, comme l'Iturien Peter Karim (FNI) en 2006, il est évident que l'amnistie qui leur est promise s'accompagne de promesses d'enrichissement rapide que peut garantir un poste élevé dans les FARDC. Les options vont du détournement des fonds d'équipement des armées (notamment en matière de carburant ou de matériel roulant) à l'exploitation des soldats FARDC comme véritables armées privées destinées à sécuriser les exploitations des grandes compagnies privées d'extraction minière. En Ituri, les FARDC sont ainsi privatisées par les hommes forts du régime pour enrôler de force des civils dans les mines[398]. Au Katanga, le fief de Kabila, l'armée a tué plus de 70 civils en matant une rébellion dans la ville minière de Kilwa, sans doute dans le but de protéger les intérêts locaux de la compagnie australienne *Anvil Mining Ltd*[399] liée au Conseiller spécial du président Kabila, Augustin Katumba Mwanke.

Exemple sans doute le plus célèbre d'une fortune faite sur le dos des dotations militaires, le général John Numbi, Chef d'Etat-major de l'armée de l'air jusqu'à l'été 2007, s'est spécialisé dans la contrebande de kérosène. Le 8 juin 2007, celui-ci, « *furieux de s'être lui-même vu refuser* [la veille] *la délivrance de combustible pour ses appareils par la société d'entreposage de produits pétroliers Sep Congo au*

---

[396] Entretien à EUSEC, Kinshasa, juin 2007.

[397] Un officier occidental à Kinshasa présente ainsi le mode d'action des FARDC : « *Les trois actes élémentaires du combattant congolais sont "piller, voler, violer"* ». Entretien à Kinshasa, juillet 2007.

[398] HUMAN RIGHTS WATCH, *RD Congo : L'armée enlève des civils et les contraint au travail forcé. Des soldats forcent de nombreuses personnes à travailler pour eux dans les champs et les mines d'or de l'Ituri.* Bruxelles, 13 octobre 2006.

[399] MONUC – Human Rights, "Report on the conclusions of the special investigation into allegations of summary executions and other violations of human rights committed by the FARDC in Kilwa on October 15, 2004", MONUC, Kinshasa.

motif que la ligne de crédits de la défense auprès de cette société était épuisée » [400] a alors ordonné à ses soldats de bloquer l'accès aux cuves de kérosène du terminal intérieur de l'aéroport de Kinshasa, provoquant l'annulation de tous les vols durant une journée.

B. « Main dans la main avec le gouvernement » : les ambiguïtés éthiques des « opérations conjointes » MONUC/FARDC

Dans ces conditions, la coopération MONUC-FARDC pose souvent de sérieux problèmes éthiques. Pourtant comme le dit un officier sud-africain de la Division est, « *nous nous devons d'être impartiaux mais pas neutres. Nous sommes du côté du gouvernement congolais, que nous le voulions ou non.* »[401] C'est en effet l'une des tâches principales de l'Etat-major mis en place par le Général Cammaert à Kisangani que de monter les « *opérations conjointes* » MONUC-FARDC contre les seuls ennemis officiels de la RDC jusqu'à l'été 2007 : les FDLR rwandais présents au Nord et au Sud Kivu. De fait, l'ambiguïté persiste puisque, depuis les événements de 2003 en Ituri, les Brigades intégrées sont avant tout « entraînées » à la hâte pour pouvoir accompagner la MONUC. Ne pouvant légalement agir seule, l'ONU a besoin de ces troupes congolaises comme caution légale. Dans ces conditions, il est parfois difficile de discerner quelle force appuie l'autre, selon que le regarde sur le soutien matériel ou sur la caution légale. En effet, la Division, sous l'égide d'un général Cammaert controversé, aurait versé dans des opérations très au-delà des normes du droit international. D'une part, certaines opérations de combat ont dû être montées non avec des unités « brassées » – les seules avec lesquelles la MONUC a le droit d'opérer – mais, pour des soucis d'efficacité, avec des unités RCD notamment. Par ailleurs, la mort le 23 janvier 2006 de huit casques bleus guatémaltèques au cours d'une opération secrète de tentative de capture d'un chef de la guérilla ougandaise *Lord's Resistance Army* (LRA) révèle que Kisangani pratique des opérations hautement politiques sans même en informer Kinshasa.[402]

Le concept des « opérations conjointes » fait cependant partie de ces innovations de la MONUC riches d'enseignements. Menées contre les groupes armés étrangers, c'est-à-dire les FDLR rwandais, et plus rarement, les guérillas

---

[400] « Kinshasa: les vols intérieurs congolais paralysés sur décision d'un officier **».** Agence France Presse, 8 juin 2006.
[401] Entretien au Quartier général de la Division est, Kisangani, juillet 2007.
[402] Entretiens avec des officiers occidentaux en poste à Kinshasa, juillet 2007.

ougandaises ADF-NALU, ces opérations constituent la partie visible de la collaboration MONUC-FARDC. Pour rendre possible cette collaboration, il a cependant été nécessaire de sortir – le temps d'une opération – les soldats congolais de leur misère quotidienne. Ainsi, le « *Fonds de stabilité* » du gouvernement néerlandais, un outil financier d'une flexibilité peu commune – il permet de financer des projets de type non-APD – a été utilisé pour nourrir les soldats congolais et payer leur carburant durant les « opérations conjointes »[403]. Les Pakistanais, par exemple, insistent sur l'importance de la distribution de téléphones satellitaires aux FARDC avant toute opération conjointe. Comme le dit sans ambages le Commandant de la Brigade indienne à Goma, « *partir en opérations avec les FARDC nous apporte de la légitimité et nous permet aussi de collecter des informations* »[404]. Pourtant, c'est parfois pour faire cesser des violations commises par les FARDC sur les populations civiles qu'une opération conjointe est montée, manière de tenir la bride aux soldats congolais, notamment pour « *faire cesser les collectes intempestives de taxes sur les populations.* »[405] C'est en effet lorsqu'ils manœuvrent sur le terrain que les FARDC multiplient les exactions. Ces opérations étant généralement communiquées à la dernière minute à la MONUC par un Etat-major totalement chaotique et dénué de moyens de communication propres, les casques bleus se retrouvent très souvent forcés d'intervenir en dernier ressort en soutien des FARDC. D'autant que les Etats-majors de l'armée congolaise sont parfois totalement ignorants des opérations menées par leurs propres Brigades intégrées. Au Nord-Kivu, ce sont souvent les patrouilles indiennes de la MONUC qui, par l'intermédiaire de leur Etat-major de Brigade à Goma, permettent à la 8ème Région militaire des FARDC d'être informée des opérations en cours, menées sans l'en aviser. Toutefois, si le regard porté sur les Brigades intégrées est uniformément négatif à Kinshasa, les personnels internationaux postés dans l'est du pays relèvent une amélioration nette de la discipline des soldats, en particulier au sein de la 11ème BI au Sud-Kivu. Les opérations conjointes posent toutefois un autre problème : menées contre les FDLR ou les *Rastas*[406] dans des zones très difficiles, les opérations consistent généralement à s'emparer d'une position FDLR à la suite de cas de violations contre les populations civiles, à l'occuper pendant quelques semaines, puis, à y laisser les FARDC s'y installer. Cependant, faute de moyens logistiques, les FARDC quittent généralement les lieux peu de temps après. Il ne reste alors aux miliciens FDLR qu'à reprendre la position abandonnée,

---

[403] Entretien à l'Ambassade des Pays Bas, Kinshasa, juin 2007.
[404] Entretien avec le Commandant de la Brigade Nord-Kivu, Goma, juillet 2007.
[405] Entretien à la Brigade Sud-Kivu, Bukavu, juillet 2007.
[406] Il s'agit d'un groupe particulièrement violent, majoritairement congolais, dont les liens exacts avec les FDLR ne sont pas clairement élucidés à ce jour.

accompagnant leur retour de représailles contre les civils[407]. A cela s'ajoute la très faible létalité de ces « opérations conjointes » : beaucoup raillent à Kinshasa l'opération menée à Kanyola au printemps 2007 à la suite de massacres commis par les *Rastas* dans cette zone. On répète ainsi le ratio caricatural de « *3.000 soldats mobilisés pour un résultat de quatre hommes capturés* »[408]. Aux yeux de certains analystes, parfois au sein même de la MONUC, les dommages collatéraux sur les populations civiles rendent ces « opérations conjointes » coercitives contre les FDLR injustifiées. Dans l'est du pays, l'image d'une MONUC « *main dans la main* » avec un gouvernement congolais profondément impliqué dans des activités illégales et criminelles n'a pas toujours œuvré pour l'image de l'action internationale. Ces « *opérations conjointes* » révèlent en effet non seulement les limites criantes des FARDC, mais aussi celles de la MONUC, en dépit des nettes améliorations apportées par la mise en place d'un Etat-major de division à Kisangani en 2005.

Dans les couloirs de ce centre névralgique des opérations à l'est, certains officiers rappellent les limites de toute opération menée sous drapeau onusien : la méconnaissance des procédures OTAN, alourdissant considérablement le travail d'Etat-major, le manque de moyens financiers et électroniques pour collecter du renseignement, et l'absence de lignes de communication claires avec l'Etat-major des FARDC. Un officier de l'Etat-major de Division à Kisangani le dit clairement : « *l'ONU n'utilise pas les procédures OTAN et se prive, pour des raisons politiques, d'une véritable collecte de renseignement, alors même que toute opération militaire est fondée sur le renseignement ! Dans ces conditions, sans véritables moyens militaires, on ne peut pas délivrer un résultat militaire.* »[409] D'autant plus que le commandement de l'opération onusienne sur le théâtre appartient à un civil, le Représentant spécial William Swing. Ainsi, son autorisation est indispensable à tout emploi offensif des hélicoptères d'attaque Mi-24 du contingent indien.

Ce sont pourtant les Brigades dont le mode d'organisation est fort éloigné des procédures OTAN[410], qui, au Congo, ont obtenu les résultats les plus convaincants. Si la Brigade pakistanaise est principalement reconnue pour ses opérations conjointes contre les FDLR dans les zones nord et ouest du Sud-

---

[407] Ainsi l'opération « *South Sentinel* » lancée le 22 février 2006 par la Brigade pakistanaise, un succès tactique, dut être reprise à zéro, sous le nom de « *South Sustain* » en mars-avril de la même année, pour reprendre aux FDLR les positions initialement conquises que les FARDC avaient dû abandonner.
[408] Entretien au bureau Sud-Kivu de la MONUC, Bukavu, juin 2007.
[409] Entretien au Quartier général de la Division est, Kisangani, juillet 2007.
[410] Un officier d'Etat-major français explique ainsi comment il a été chargé d'expliquer à un officier pakistanais de haut rang le système OTAN de codage des domaines de planification militaire (J1, J2, etc.) Entretien à la MONUC, Kinshasa, juillet 2007.

Kivu dont elle a la charge, la défense de Saké par la Brigade indienne en novembre 2006 constitue incontestablement le fait d'armes le plus célébré de la MONUC. Ces brigades mono-nationales, indienne et pakistanaise, uniques dans l'histoire du maintien de la paix de l'ONU, sont considérées comme un pas en avant considérable en manière d'organisation tactique. Facilitant la question de la communication interne à chaque Brigade et annulant les problèmes liés à l'interopérabilité[411], l'innovation que représentent les Brigades mono-nationales est unanimement reconnue, au même titre que leur équivalent policier, les *Unités de police formées* (acronyme anglais en usage : FPU.) Le « *tout-politique* » y est également réduit du point de vue des relations entre les Commandants de brigade et leur gouvernement, à Islamabad ou New Delhi. Dans les cas d'urgence, il est généralement reconnu que les gouvernements respectifs accordent une grande liberté d'action à leurs commandants sur le terrain. Facteur considérable de la lenteur de la réaction des troupes onusiennes[412], la nécessité d'obtenir le « feu vert » du pays contributeur de troupes avant de s'engager dans une opération coercitive, semble réduit à sa plus simple expression dans le cas des Brigades Nord et Sud-Kivu. Ainsi, lorsque Saké, bourgade située à une trentaine de kilomètres de Goma, est prise aux FARDC par les soldats de Laurent Nkunda en novembre 2006, la menace sur la capitale du Nord-Kivu fait tristement écho à la prise, deux ans et demi plus tôt, de Bukavu par les mêmes rebelles. Or, comme le confie le général indien en charge des opérations à cette époque, la Brigade indienne est alors confrontée à une question juridique particulièrement épineuse : celle de l'identité légale des 81ème et 83ème Brigades de Nkunda. En effet, bien que rebelles, ces deux unités demeurent techniquement partie intégrante des FARDC, et sont donc, à ce titre, alliées de la MONUC. Car l'entrée en rébellion de Nkunda, plusieurs années auparavant, n'a jamais été officiellement convertie en un acte de sédition excluant de jure ses troupes du cadre légal de l'armée congolaise. « *Cette question posée maintes fois aux FARDC, comme au gouvernement congolais, n'a jamais reçu de réponse !* »[413] Cette ambiguïté est cependant résolue dans l'urgence à Saké.

D'une part, le RSSG adresse un message d'une parfaite limpidité : « *Goma ne doit tomber à aucun prix.* » Slogan mobilisateur répété dans les couloirs d'une MONUC qui sait que sa crédibilité de protectrice des populations est – une fois de plus – sévèrement entamée, cet ordre clair de

---

[411] Y compris lorsque les soldats pakistanais manoeuvrent sous la protection d'hélicoptères indiens – du fait de la proximité linguistique et des procédures opérationnelles héritées du système britannique.
[412] La volonté attribuée au gouvernement uruguayen de ne pas engager ses soldats dans des missions de combat au Congo aurait joué un rôle important dans la prise sans coup férir de Bukavu par Nkunda en 2004. Entretien à la MONUC, Kinshasa, juin 2007.
[413] Entretien à la Brigade Nord-Kivu, Goma, juillet 2007.

Kinshasa entraîne un sursaut salvateur. Deuxièmement, c'est une spécificité des « *opérations conjointes* » qui pousse, de fait, les troupes indiennes à entrer en action à Saké : « *Quand les FARDC qui opéraient avec nous ont pris la fuite au premier coup de feu, nous nous sommes retrouvés face à face avec les rebelles qui nous ont visé directement ! Nous étions dès ce moment en situation de légitime défense.* »[414] Enfin, le mandat de protection des civils sous Chapitre VII ordonne à la Brigade d'intervenir pour protéger non seulement la population de Saké, mais à titre préventif, celle de Goma. C'est la conjonction de ces trois éléments qui aurait permis à la Brigade indienne d'intervenir à temps, et par un usage intensif de ses hélicoptères Mi-24, d'éliminer plus de 150 soldats de Laurent Nkunda sans essuyer la moindre perte. Cependant, plus qu'à la simple asymétrie technologique apportée par les hélicoptères, c'est à une application tactique mesurée de cet avantage que les Indiens attribuent la conversion de leur succès militaire en une victoire politique. Le jour même de l'opération de Saké, les rebelles réclament en effet un cessez-le-feu. Celui-ci sera accordé à la condition expresse que les rebelles reculent jusqu'à leur position initiale, en dehors de la ville. Au-delà de l'application ferme d'un mandat de légitime défense et de protection des populations, l'action de la Brigade indienne ne tranche donc pas fondamentalement l'ambiguïté du statut des rebelles.. Conséquence de Saké, le « *mixage* » des forces de Nkunda avec des unités pro-gouvernementales non-brassées issues du Sud-Kivu, constituera la réponse d'une partie du gouvernement congolais à cette question, et se soldera par une débâcle politico-militaire à l'été et à l'automne 2007 (voir *infra : Epilogue.*) Quant à l'action des soldats « brassés » ayant mené l'opération conjointe avec la Brigade indienne, leur bilan est catastrophique : après avoir pris la fuite au début des combats, ils ont réinvesti la ville de Saké libérée par la Brigade MONUC pour y piller les maisons abandonnées par leurs habitants.[415]

C. Le renforcement du mandat protection de la force MONUC

En dépit de cette capacité nouvelle des effectifs de la Divison est à porter des coups très durs aux *spoilers* du processus politique, les Kivu sont souvent taxés avec sarcasme de « *Cachemire africain* »[416]. Les Etats-majors indien

---

[414] Entretien à la Brigade Nord-Kivu, Goma, juillet 2007.
[415] Ces incidents furent ouvertement reconnus par le porte-parole de la MONUC : "*Opportunistic elements of the FARDC took the opportunity* (sic) *to loot and take over the abandoned homes.* » UN News Center, "'Precarious' situation in eastern DR Congo affects thousands of displaced people: UN", 14 décembre 2006.
www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=20993&Cr=democratic&Cr1=congo
[416] Entretien au bureau de la MONUC, Goma, juillet 2007.

et pakistanais, contrôlant respectivement le Nord et le Sud-Kivu, s'y livrent en effet, derrière des apparences cordiales, à une farouche compétition. Celle-ci, réduisant l'échange d'informations entre les deux contingents, demeure largement limitée à un domaine dont les officiers du Sous-continent indien tirent une grande fierté : Indiens, Pakistanais, mais aussi Népalais et Bangladais de la *Brigade Ituri*, revendiquent un savoir-faire spécifique en matière d'*Action civilo-militaire* (ACM.) Les manifestations les plus immédiates de cette concurrence peuvent d'ailleurs surprendre : les commandants des Brigades pakistanaise et indienne, interrogés au cours de cette enquête, se disputent ouvertement la paternité du concept novateur de *Mobile Operational Base* (MOB.)

Celui-ci est pourtant né au nord du Katanga, au cœur de ce pays kabiliste – parfois surnommé « Kabiland », dont l'entourage du président a longtemps limité l'accès à la MONUC[417]. Les MOBs sont la réponse trouvée en 2006 à la conjonction de trois problèmes : d'une part, la persistance dans cette zone d'une forte présence d'ex-*Forces d'autodéfense populaire* (FAP), ces groupes de villageois armés par Laurent-Désiré Kabila pour faire face à l'invasion rwandaise de 1998, et assimilés depuis aux groupes *Mayi-Mayi* plus anciens surtout présents dans les Kivu. D'autre part, les exactions commises par les FARDC en opération. En effet, déployés en novembre 2005 pour déloger les *Mayi-Mayi* responsables dans la région de Mitwaba d'exactions ayant causé plus de 75.000 déplacés, les soldats gouvernementaux non payés s'en prirent dès décembre aux communautés locales, déjà très fragilisées, causant l'exode de 48.000 habitants supplémentaires. Enfin, le troisième problème constitue le blocage du Conseil de Sécurité à la mise à disposition des casques bleus réclamés par le Secrétaire général dans son *Troisième rapport spécial* d'août 2004[418]. La *Brigade Katanga* (3.500 hommes) que demandée par Kofi Annan ne verra jamais le jour. Malgré le rappel de cette exigence – sous un format réduit à 2.500 hommes – dans le *Rapport spécial sur les élections* présenté en mars 2005, seuls 300 hommes supplémentaires sont finalement autorisés par le Conseil de sécurité en octobre 2005[419], maintenant les effectifs globaux de la MONUC à 17.000 hommes, dont environ 15.000 stationnés en permanence en Ituri et dans

---

[417] Afin de ne pas mettre le président Kabila dans une position inconfortable, le CIAT s'est également privé de condamner les exactions des proches de celui-ci dans les zones concédées aux entreprises « *junior* » d'extraction minière comme la canadienne Anvil Mining. Entretiens téléphoniques avec des membres de la MONUC à Lubumbashi, février 2007.

[418] *Third special report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo, 16 août 2004.* (S/2004/650)
http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/457/42/IMG/N0445742.pdf

[419] *Résolution 1635 (2005) du Conseil de Sécurité*, 28 octobre 2005. S/RES/1635 (2005).

les Kivu[420]. Au Katanga, où se déroule pourtant depuis fin 2005 la plus grave crise humanitaire du pays, l'ONU ne parvient donc à obtenir courant 2006 qu'un bataillon d'infanterie de 800 hommes. Aux yeux de certains fonctionnaires de l'ONU, c'est la réticence, notamment des Etats-Unis, à empiéter sur le terrain de Joseph Kabila qui expliquerait l'extrême timidité de ce déploiement.

Les MOBs constituent alors une réponse innovante : elles doivent établir une présence temporaire – de l'ordre d'une compagnie d'infanterie pour une durée de 5 jours à un mois – dans une zone touchée par les violences, et de minimiser notamment l'impact des FARDC sur les populations[421]. En mettant en commun les efforts de planification de la *Section affaires civiles* (CAS en sigle anglais) de la MONUC pour la cartographie et l'évaluation humanitaire, mais aussi sa section DDR, elles constituent l'exemple même de cette « *synergie et synchronisation des efforts pour les activités de protection* » réclamée par la *Directive 01/07 du Commandant de la Force pour la Protection des Civils en République Démocratique du Congo*[422]. Elle correspond à l'établissement d'un environnement « *sûr et stable* » dans le cadre de la *Responsabilité de Protéger,* souvent citée en référence par l'Etat-major de la MONUC à Kinshasa. En six à huit mois, par l'usage d'une « *Area Dominant Strategy* », ces MOBs, établissant des corridors humanitaires puis menant une action de stabilisation, permettent finalement le retour chez eux de plus de 400.000 déplacés katangais[423]. Contrairement aux actions entreprises en Ituri au printemps 2005, cette méthode permet d'obtenir des résultats humanitaires majeurs sans nécessiter un usage vigoureux de la force. Stabilisant provisoirement une zone, elle permet un patient travail de négociation sur le terrain : la reddition du chef *Mayi-Mayi* « Gédéon » au printemps 2006, obtenue par une équipe civile de la MONUC déployée sur place sous la protection de casques bleus béninois constitue le grand tournant de l'effort international de stabilisation de la zone.

Des innovations en matière de relations avec les humanitaires et les agences

D'une emphase portant avant tout la protection des civils comme justification et devoir légal de la force, le versant « humanitaire » de l'action

---

420 INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « Katanga: La crise oubliée de la RDC » *Rapport Afrique N° 103*, 9 janvier 2006. p. 15
421 Entretien Brigade Sud-Kivu, Bukavu, juillet 2007.
422 MONUC, *Directive 01/07 du Commandant de la Force pour la Protection des Civils en République Démocratique du Congo*, 10 mars 2007. p. 4
423 Entretien à la MONUC, Kinshasa, juin 2007.

militaire de la MONUC s'accompagne dès lors d'actions concrètes et novatrices. En décembre 2006 déjà, le *Bureau de coordination des affaires humanitaires* (OCHA en sigle anglais) de l'ONU, sous la direction de l'un des deux *Représentants spéciaux adjoints du Secrétaire général*, publie les « *Instructions pour l'interaction entre les organisations humanitaires et la composante militaire de la MONUC en RDC* »[424]. Ce document détaille les modalités d'échange d'information entre la force MONUC et les humanitaires, de protection des humanitaires par la force MONUC, le type d'opérations humanitaires du ressort de la Force MONUC, et enfin, la formation des contingents en matière de protection des civils et d'assistance humanitaire. Mais c'est surtout par la directive de mars 2007 que le Général Gaye, Commandant de la Force MONUC, développe un concept d'opérations nouveau, le « *Joint Protection Framework* » dont le principe est celui d'une coordination intensifiée entre les sections militaires et civiles de la MONUC, afin « *d'élargir le spectre des activités de protection de la mission.* » Ces activités doivent comprendre des opérations « *proactives et préemptives, notamment la suppression des menaces contre les civils par des "Search and Cordon Operations", le désarmement des individus menaçants les populations civiles, l'établissement de zones tampon entre les combattants et les zones de sûreté, l'utilisation de l'"Area Dominant Strategy" à travers des patrouilles fréquentes, des survols aériens, ou encore des Bases mobiles d'opérations (MOBs.)* »[425] Enfin, il est ordonné aux forces MONUC en opération de comptabiliser les exactions commises par les FARDC sur les populations civiles, information qui doit ensuite rapportée au président Kabila par le RSSG William Swing.

Dans cette optique, les MOBs constituent un pas très important vers l'inclusion de la communauté humanitaire à la planification d'une opération[426], qui doit constituer le « *fil rouge de notre stratégie militaire.* » La collaboration « *de nos militaires avec toutes les sections substantielles de la MONUC, les partenaires du système des Nations Unies, les agences et les ONG (nationales et internationales), avant, pendant et après les opérations militaires* [a] *pour but la protection des civils dans toutes les situations et à tous les niveaux afin de maximiser les effets de nos efforts et produire un impact visible/tangible sur le terrain.* »[427] En outre, l'inclusion des ONG dans la préparation de plans de contingence en préalable à toute « *opération conjointe* » devient une procédure standard de la planification des opérations. Il s'agit là, avant tout, d'effectuer une prévision des déplacements de populations et

[424] OCHA, « *Guidelines for Interaction between Humanitarian Organisations and MONUC military in the DRC* », 4 décembre 2006. (HC/OCHA/O4-06)
[425] MONUC, *Directive 01/07 du Commandant de la Force pour la Protection des Civil en République Démocratique du Congo*, 10 mars 2007. pp. 4-5 Document en anglais. Traduction de l'auteur.
[426] Entretien à la MONUC, Kinshasa, juin 2007.
[427] MONUC, *Directive 01/07 du Commandant de la Force pour la Protection des Civil en République Démocratique du Congo*, 10 mars 2007. pp. 5-6 Document en anglais. Traduction de l'auteur.

d'assurer la logistique de leur prise en charge pendant la durée de l'opération envisagée. C'est dans le cadre du *Cluster « Protection »* que ces échanges peuvent avoir lieu à l'échelle de la province concernée. Rassemblant les différents acteurs MONUC, les « agences »[428], et les ONG humanitaires, les *Clusters* sont des structures thématiques permanentes d'échange et de planification. Davantage porté sur la planification civile, le « *Humanitarian advocacy group* » (HAG) rassemble chaque semaine la MONUC civile, les agences et les ONG, mais aussi quelques officiers ACM de la Force MONUC Il est imité dans les provinces par le « *Comité provincial inter-agences* » auquel se joignent également des officiers ACM. Ce concept nouveau est particulièrement sollicité, avec par exemple la convocation régulière à Bunia, en Ituri, de trois réunions hebdomadaires. La pratique diffère cependant selon les provinces : ainsi, à l'été 2007, seule la MONUC Bunia avait ouvert ses réunions matinales de sécurité aux ONG humanitaires. Ailleurs, les tensions sont palpables entre les contingents MONUC et la communauté humanitaire. Cas extrême, le Sud-Kivu, où les officiers supérieurs pakistanais portent des accusations extrêmement graves contre les humanitaires internationaux qui, à l'exception de deux organisations qui trouvent grâce à leurs yeux, « *crient au loup à propos de telle ou telle crise, en exagérant notamment le nombre de déplacés, pour obtenir plus de fonds* »[429]. Le torchon brûle à tel point entre humanitaires et Brigade Sud-Kivu que les Pakistanais vont jusqu'à accuser des humanitaires d'avoir fabriqué de toutes pièces une affaire de trafic d'or supposément mené par les casques bleus du contingent, et évoquée par un reportage de la BBC[430]. Enfin, dans la zone de Walungu à l'ouest du Sud-Kivu, les Pakistanais disent interdire le passage aux ONG, qu'ils soupçonnent d'attirer les FDLR/*Rastas* par leur simple présence. Si certaines de ces accusations sont de toute évidence le fruit d'une méfiance confinant à l'irrationnel, il est notable de remarquer que les populations locales, dans les zones sujettes aux exactions des FDLR, ont manifesté une préférence pour la présence de la Force MONUC contre celle des ONG humanitaires. Ainsi, à Kanyola, de nombreux villageois ont accusé les ONG de soutenir les FDLR/*Rastas*, tandis que dans une autre zone de la province, les populations se sont révoltées pour tenter d'empêcher le déménagement provisoire du contingent sud-africain hors du village, rendu nécessaire par un litige foncier. Au Nord-Kivu, la situation entre Brigade Indienne et ONG semble moins tendue. L'absence d'échange d'information entre Force MONUC et sections civiles de l'ONU y est toutefois dénoncée. En effet, les fonctionnaires civils regrettent souvent que les Indiens – comme les Pakistanais – renâclent à mener des patrouilles de nuit et à échanger au jour le jour avec les populations. *A*

---

[428] Comme le PNUD, le HCR, etc.
[429] Entretien à la Brigade Sud-Kivu, Bukavu, juillet 2007.
[430] cf. *infra.* p. 251

contrario, pour des raisons notamment linguistiques et culturelles, l'action au niveau local des casques bleus sénégalais est souvent saluée.

A l'origine de ces fortes tensions réside sans doute la spécificité du mode d'action civilo-militaire de ces deux armées du Sous-continent. Si les officiers pakistanais émettent avec fierté l'avis contestable selon lequel « *nous, l'armée avons construit la nation au Pakistan, nous sommes donc par définition des spécialistes du* nation-building »[431], il apparaît nettement que la formation des soldats du sous-continent comporte une part non négligeable de soutien aux populations civiles. Quant aux contingents indiens, ils se réfèrent également à l'histoire de leur pays, notamment à l'insurrection chronique au Cachemire qui leur aurait valu « *une expérience ininterrompue des affaires civiles depuis 1947. Nous n'avons donc pas d'unités dédiées pour les affaires civiles, puisque nous sommes tous entraînés à mener ce type d'action* »[432]. Les ACM entrent cependant parfois en contradiction directe avec les contraintes déontologiques édictées par les agences et les ONG. Ainsi, des officiers indiens s'insurgent contre le fait que la MONUC a ordonné la fermeture de l'« *école pour enfants des rues* » établie par leur contingent à proximité de l'Etat-major de Brigade. Chez les Pakistanais comme les Indiens, les actions dites « *Winning hearts and minds* » (WHAM)[433] dont ils ont l'entier contrôle conceptuel et financier semblent importer bien plus que les « *Quick impact projects* » (QuIPs) financés par la MONUC. Pour le contingent indien, l'enjeu des WHAMs est énoncé sans équivoque : « *Malgré notre mandat sous Chapitre VII, nous n'avons pas le droit de collecter du renseignement humain, les WHAMs sont donc là pour combler ce vide.* » Plus généralement, il s'agit aussi, 1) de minimiser l'impact sur les populations de la présence militaire, 2) de se faire accepter, 3) d'assister la population en matière de développement. Les QuIPs, portant sur des projets de 5.000 dollars en moyenne, sont menés sur proposition du contingent. Ils ont par exemple permis d'électrifier la ville de Saké au Nord-Kivu. Les WHAMs, de plus petite échelle et sur fonds propres du contingent, ont eu quelques résultats reconnus. Le marché de Kavumu par exemple – proche de l'aéroport de Bukavu – a été réaménagé intégralement par les Pakistanais, et a servi à accueillir les soldats démobilisés de la zone formés à neuf métiers différents par les soldats MONUC. De même, lorsque l'Organisation mondiale de la santé s'est trouvé légalement dans l'incapacité de venir en aide aux FARDC lors d'une épidémie de choléra dans un camp proche d'Uvira, l'aide médicale fut au départ fournie par les soldats pakistanais. En dehors de ces actions décisives, les WHAMs sont critiqués par certains officiers

[431] Entretien à la Brigade Sud-Kivu, Bukavu, juillet 2007.
[432] Entretien à la Brigade Nord-Kivu, Goma, juillet 2007.
[433] Terme employé par les Brigades Nord et Sud-Kivu malgré son remplacement officiel à la MONUC par l'appellation « *Specific Image Building Activities* » (SIMBAs).

européens par leur caractère superficiel et le fait que les soldats eux-mêmes ne participent pas à l'effort, se contentant de contracter pour cela des entreprises locales.

Malgré ces critiques, souvent fondées, il importe de reconnaître l'importance croissante au sein de la Force MONUC d'un mandat de protection allant bien au-delà de l'éternelle question onusienne de l'usage de la force. L'application de ce mandat en réponse à des besoins localisés a eu pour effet de renforcer encore le rôle de « reconstructeur d'Etat » de la MONUC, souvent en conjonction avec une section Affaires civiles particulièrement proactive. En matière de gestion des conflits locaux, les MOBs, mais aussi les réunions du *Cluster « Protection »* incluent – de plus en plus – des représentants congolais ainsi que des délégués de la « société civile. » Par ailleurs, de nombreuses initiatives ont été lancées dans le but d'encourager le dialogue et la réconciliation dans des situations de tension localisée : c'est une part importante du mandat des Affaires civiles de l'ONU. Celles-ci sont parvenues notamment à Kisangani et dans le Bandundu, avec l'aide de Radio Okapi, le diffuseur national financé et abrité par la MONUC, à réduire certaines tensions. Au même titre que l'évolution, presque accidentelle, de son mandat coercitif, le mandat de coordination locale de l'action civilo-humanitaire de la Force MONUC a ainsi constitué une addition tardive, mais cruciale, à un mandat de « reconstruction d'Etat » généralement négligé par la section civile de la MONUC. A condition, bien entendu que ces efforts militaires ne contribuent pas à une pérennisation de la violence civile. L'initiative pakistanaise de mise en place de « *Village vigilante committees* » (VVC), des comités d'autodéfense de villages contre la menace des FDLR ou des *Rastas* constitue l'exemple même d'une initiative facilement politisée, et dont les conséquences de long terme peuvent être désastreuses. Certains fonctionnaires civils de l'ONU ironisent déjà sur « *ces futurs Mayi-Mayi, sponsorisés par la MONUC.* »

D. Réformer l'armée pour en faire une protectrice des populations, l'enjeu de la RSS et ses difficultés

Mettre un terme au cycle de la reproduction de la violence par la mise en place d'un véritable monopole légal de l'action coercitive et judiciaire dans un Etat donné, tel est l'objectif de la Réforme du secteur de la sécurité. Au Congo, cependant, la formule hybride du « *Tronc commun* » devant mener en parallèle désarmement et brassage place le processus à l'écart des « *bonnes pratiques* » reconnues en la matière. En 2003, au demeurant, l'emphase encore est placée sur le DDR, aux dépends d'une RSS à l'époque à l'état de simple

ébauche. Le document de référence en la matière, « *Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance* » publié par l'OCDE en 2005, affirme clairement l'importance de « *l'adoption d'une approche globale de la réforme des systèmes de sécurité associant l'ensemble de l'administration,* [avec pour objectif d']*encourager le dialogue entre ministères, opérer des changements institutionnels et faire de la sécurité un souci constant, au niveau des orientations stratégiques et de la gouvernance, des gouvernements des pays donneurs et partenaires. En l'absence d'une telle approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration, les mesures prises dans un segment de cette dernière risquent d'aggraver les problèmes de sécurité au lieu de les atténuer.* »[434] Cette approche globale implique dès lors nécessairement de ne pas limiter l'action concertée aux seuls acteurs de la sécurité, comme les militaires ou la police. La réforme y est présentée comme une affaire systémique dont l'état final recherché est intimement lié à la gouvernance étatique dans son ensemble. Ainsi, « *le "système de sécurité",* […] *comprend tous les acteurs, leurs rôles, responsabilités et actions, qui unissent leurs efforts "afin que* [la] *gestion et* [le] *fonctionnement* [de ce système] *soient plus respectueux des normes démocratiques et des sains principes de bonne gestion des affaires publiques, et contribuent ainsi à l'efficacité du dispositif en matière de sécurité* »[435].

Un processus de paix tel que celui de Sun City se situe donc d'emblée aux antipodes des recommandations de l'OCDE. Instaurant une prime à la non-belligérance pour ex-leaders de groupes armés, manifestée par l'attribution de positions de pouvoir offrant des possibilités de détournement, la Transition congolaise nécessite de décrocher les aspects politiques – dont la communauté des donateurs, notamment le CIAT, a souhaité se tenir à l'écart – des aspects sécuritaires, placés sous la responsabilité d'acteurs multilatéraux comme bilatéraux. On a déjà vu que dans les conditions d'impunité instaurées par Sun City, les manquements de l'Etat à ses obligations de contribuer au bien-être de la population sont systémiques. Dès lors, toutes les mesures envisagées en matière de Réforme du système de la sécurité sont entreprises non en partenariat avec l'Etat congolais, mais bien plutôt en concurrence avec lui, comme pour réorienter la course d'un engin déjà lancé sur une mauvaise pente. Or si l'anatomie de la Transition congolaise doit beaucoup à l'engagement limité des pays donateurs, les contributions à une RSS souffrent également d'un manque de volonté et de coordination de la part de ces mêmes pays. Les tentatives pour *sauver l'armée congolaise*, ou plutôt pour *sauver les populations congolaises en réformant l'armée*, relèvent également de retards multiples, de manques de moyens et d'une féroce compétition entre institutions et Etats aux objectifs divergents.

---

[434] OCDE, *Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance*, *Les lignes directrices du CAD*, Paris, 2004.
[435] *Ibid.* p. 26

Les innovations européennes en matière de RSS

La première grande initiative en la matière appartient à l'Union européenne. L'EUSEC, Mission européenne de réforme du secteur de la sécurité en R.D. Congo, est déployée à Kinshasa à l'été 2005 conformément à l'*Action commune* n°355 du Conseil de l'UE (CFSP2005/355) du 2 mai 2005. Elle affecte des conseillers – tous militaires d'active ou retraités – auprès du Ministère de la défense, du Quartier général des FARDC, du Quartier général de l'Armée de Terre, de la SMI, de la CONADER et du CCOC, avec une mission de conseil stratégique sur les réformes à engager. Mais c'est surtout par son évaluation des problèmes d'administration interne de l'Armée de Terre qu'EUSEC entre de plain-pied dans le soutien à la Transition : le « *Rapport EUSEC* » tel qu'il est surnommé est présenté publiquement le 1er septembre 2006. Il sera, suite à une forte pression de la communauté des donateurs, accepté par le gouvernement congolais. Le rapport recommande une rénovation complète de l'administration financière du Ministère de la défense congolais. Cette mission spécifique de l'EUSEC, connue sous le nom d'EUSEC FIN ou projet « *chaîne de paiement* », est validée par l'*Action conjointe* (CFSP/2005/868) du 1er décembre 2005. Il s'agit d'élaborer de nouvelles méthodes de paiement « traçables », ainsi que l'enregistrement des soldats au niveau des Brigades intégrées à travers le pays avec pour résultat concret de séparer la structure de commandement de la structure des paiements. On considère en effet à l'époque que sur les 8 millions de dollars alloués chaque mois aux salaires et rations, entre 3,5 millions et 5,8 millions de dollars sont détournés, en vertu notamment de l'existence de « soldats fantômes » inventés au gré de l'inflation des effectifs favorisés par le système pervers des quotas préalable à l'exercice mixte DDR/RSS du « Tronc commun »[436]. Ainsi, un soldat congolais reçoit en moyenne 10 dollars par mois, alors qu'il doit prendre en charge ses dépendants, qui, du fait du brassage, ont souvent dû traverser le pays pour s'installer à proximité du campement ou à l'intérieur même[437]. Le détournement quasi-systématique du « fonds de ménage » supposé permettre au soldat d'alimenter ses « dépendants » contribue, comme noté plus haut, à faire des BI de véritables camps de déplacés internes, à cette différence près qu'ils sont armés. Comme l'indique un officier occidental à Kinshasa : « *un soldat congolais mange une fois par jour, reçoit une ration de viande par semaine et possède une AK-*

---

436 INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « Katanga: La crise oubliée de la RDC » *Rapport Afrique N° 103*, 9 janvier 2006.

437 Un projet financé par la Commission européenne soutient les « dépendants » à hauteur de trois millions de dollars.

47 non vérifiée et deux chargeurs. C'est dans ces conditions que les soldats sont envoyés en combat de haute intensité. »[438]

La mission EUSEC déploie ainsi dans les provinces des « conseillers » -- également tous militaires – à raison d'un conseiller seulement par Brigade Intégrée. En Ituri, la mission disposait de deux Français et de deux Néerlandais, de deux Belges d'un Français au Nord-Kivu, et de deux Français et deux Suédois au Sud-Kivu. Ils sont chargés d'effectuer l'instruction des officiers payeurs sur les nouvelles modalités sécurisées de paiement, mais aussi des de procéder à des sondages et contrôles afin de s'assurer de la bonne marche du système. Eclatés souvent sur cinq sites parfois éloignés de plus d'une journée de route, les BI réclament une attention soutenue, notamment du fait de la lente acquisition par les personnels administratifs FARDC des nouvelles procédures, du fait d'une formation trop sommaire ou plus généralement de la persistance d'éléments corrompus à tel ou tel niveau de la chaîne de paiement.

Au niveau national, EUSEC s'est efforcée d'avoir un rôle moteur dans la réflexion d'ensemble menée sur la définition d'un nouveau concept national congolais de Réforme du secteur de la sécurité. Déjà, en septembre 2006, EUSEC a permis la mise en place, avec le Ministère de la défense, d'une « *Commission mixte sur la restructuration et la reconstruction des FARDC* », coprésidée par le chef de mission et le Directeur de cabinet du Ministre, et ouverte aux représentants des Etats impliqués dans la RSS. Selon la volonté exprimée par EUSEC, conforme aux intentions développées dans le document conjoint du Secrétariat du Conseil de l'UE et de la Commission européenne « *A Comprehensive EU Approach in Support of Security Sector Reform in the Democratic Republic of Congo* »[439], l'objectif de cette commission mixte est d'élaborer un audit détaillé des FARDC, des infrastructures et des besoins les plus urgents, avec pour objectif à terme, en utilisant les mêmes matrices, de produire un document stratégique, surnommé « *maquette FARDC 2015.* » L'état final recherché de l'ensemble de la démarche consiste bien entendu à permettre à l'Etat de remplir ses obligations régaliennes en matière sécuritaire. Cela inclut notamment l'intégration des factions non encore versées au brassage, en particulier la *Garde républicaine* (ex-GSSP) et la *Division Ville de Kinshasa* (DVK), toutes deux fidèles au président Kabila. Cependant, c'est l'intégration des trois

---

[438] Entretien à Kinshasa, juillet 2007.

[439] Secrétariat du Conseil de l'UE / Commission européenne, « *A Comprehensive EU Approach in Support of Security Sector Reform in the Democratic Republic of Congo*,. Ce document se réclame de l'« *Examen global et unifié de l'action extérieure de l'UE en RDC* », d'avril 2006, également le produit d'une collaboration entre le Secrétariat du Conseil et la Commission (doc. 7138/1/06 COR1), ainsi que du « EU Concept for ESDP support to SSR » (doc. 12566/4/05 REV 4) de novembre 2005.

piliers de la « *Réforme du Système de la Sécurité* » selon la définition de l'OCDE, c'est-à-dire l'Armée, la Police et la Justice, qui constitue l'enjeu du document conjoint Conseil/Commission de 2006. Or dans ce domaine, l'Union s'avère rapidement incapable de restructurer les institutions déjà en place.

En parallèle à EUSEC, il existe en effet une mission, EUPOL-Kinshasa, d'encadrement d'une partie des forces de police congolaises : l'*Unité de police intégrée* (UPI) mise en place en vue des élections, afin notamment d'apporter un savoir en matière de contrôle des foules. Il apparaît en effet essentiel que les pertes en vies humaines déplorées notamment lors des manifestations de Kinshasa contre la chute de Bukavu en 2004, puis contre la prolongation de la Transition en 2005, ne se reproduisent plus. Ici encore, c'est du devoir de protection des populations par les forces de l'Etat qu'il est avant tout question. Avec une souplesse comparable à celle d'EUSEC lors de l'« invention » de sa mission « chaîne de paiements », EUPOL passe d'une mission d'encadrement de l'UPI à une mission d'entraînement, avant de se charger de coordination, puis de la réflexion sur la réforme des forces de police congolaise. Cependant cette souplesse, louable, est souvent contrebalancée par des affrontements locaux entre partisans d'une approche européenne et défenseurs de programmes bilatéraux traditionnels. Alors même que la France est, à Bruxelles, le plus fidèle soutien de la mission EUPOL au Comité politique et de sécurité (COPS) du Conseil, des querelles de personnes brouillent la position française à Kinshasa. EUPOL est en effet perçue par certains représentants français comme une concurrence au programme bilatéral franco-congolais de formation de la *Police d'intervention rapide* (PIR.) Par ailleurs, Paris insiste pour la mise à contribution pour les tâches d'EUPOL de la Force européenne de gendarmerie. Face à cela, EUPOL s'associe finalement 13 policiers angolais – dans le cadre d'un concept conjoint proposé par Luanda et Pretoria – pour compenser l'absence de 10 policiers non envoyés par Paris, pourtant déjà contributeur du plus important effectif pour la mission. Sans doute faut-il attribuer à certaines de ces réticences le fait que, mis à part la formation de la PIR et de l'UPI, utiles durant la période électorale, *rien* n'a été entrepris pour la réforme des autres corps de la police congolaise.

EUPOL a pourtant obtenu en juin 2007 un mandat renforcé et étendu à l'ensemble du territoire congolais, sous le nom d'« EUPOL-R.D. Congo. » Chargée d'assister les autorités congolaises dans la mise en place d'un instrument de réforme de la police, EUPOL a été au centre et à l'initiative des travaux du *Groupe Mixte de Réflexion sur la Réforme et Réorganisation de la Police* (GMRRR), groupe de travail qui a réuni les partenaires internationaux les plus actifs dans le domaine (Angola, France, MONUC, Royaume Uni, Délégation de la Commission européenne et Afrique du Sud) et la Police nationale

congolaise (Inspection générale) sous l'égide du Ministre de l'intérieur. Les travaux de ce groupe de travail ont pu, malgré les changements survenus à la tête du Ministère de l'intérieur et de l'Inspection générale, formuler un ensemble dynamique de recommandations pour la réforme de la police. La mise en place d'un organe de coordination de la réforme de la police, le CSRP, et surtout un avant-projet de loi organique de la Police nationale congolaise ont constitué les deux éléments centraux de ces recommandations[440].

La difficulté de la mission EUPOL réside en effet dans la nécessité de coordonner les initiatives congolaises et internationales de réforme de la police, tout en tenant compte des plans de réforme économique qui suscitent des stratégies parallèles de réforme. Ainsi, les groupes thématiques proposés par la Banque Mondiale ont été chargés, dans le cadre du règlement de la dette, de proposer un plan de réforme de la police et de l'armée. L'existence de ces deux pistes parallèles a ainsi nécessité un travail d'harmonisation à l'origine de retards considérables. Malgré de nombreux effets d'annonce, le CSRP, comprenant les acteurs congolais et internationaux de la réforme de la police, n'a donc, à ce jour, pu démarrer ses travaux.

Entre désaccords des Etats-membres et revirement du gouvernement congolais : les limites d'une approche européenne

C'est au même moment, à l'été-automne 2007, qu'EUSEC voit s'envoler ses espoirs d'une action européenne forte en matière de RSS. Le Ministre belge de la Défense Flahaut, fidèle à la tradition qui consiste à présenter la Belgique comme un intermédiaire entre l'UE et le gouvernement congolais, propose en effet un audit des Brigades intégrées au gouvernement congolais. Ce projet – alors qu'EUSEC a besoin d'obtenir un soutien franc des Etats-membres au projet consistant à placer l'UE en position de *leader* pour la RSS au Congo – revient à faire doublon avec l'audit déjà lancé par EUSEC. Ceci est d'autant plus dommageable que l'audit des BI constitue la partie la plus simple du travail d'enquête et d'analyse à mener.

Aux solutions européennes, le Ministre de la défense congolais, nommé en mars 2007, se montre alors ouvertement hostile, présentant un projet d'armée « populaire et paysanne » – sur un modèle révolutionnaire chinois – chargée entre autres d'« *enseigner les droits de l'homme à la population congolaise* »… Une telle approche, aux antipodes notamment des recommandations d'EUSEC, constitue une fin de non recevoir cinglante aux efforts européens de

---

[440] Entretien à EUPOL, Kinshasa, juin 2007.

mise en place d'une table ronde sur la RSS au Congo, constamment reportée par le gouvernement congolais.

Facteur aggravant de ces accrochages parfois sérieux entre Etats-membres, la réforme des opérations PESD au Congo constitue un autre facteur d'inefficacité et de lenteur. Si les deux missions EUSEC et EUPOL, répondent, du fait de leur nature respectivement militaire et civile, au CCM et à la DGE VIII d'une part, au CIVCOM et à la DGE IX d'autre part, elles sont demeurées toutes deux sous la responsabilité du Représentant spécial de l'UE (RSUE) pour la région des Grands Lacs, Aldo Ajello. La réforme, après avoir tenté en vain de fusionner les deux missions en une seule, a finalement eu pour résultat de rapatrier un grand nombre de décisions et de responsabilités de Kinshasa vers Bruxelles, ajoutant une épaisseur administrative supplémentaire mal perçue par les personnels européens sur le terrain. Ralentie dans son projet de réforme de la Chaîne des paiements toujours inachevé à la fin 2007, EUSEC n'a finalement pu s'imposer, face notamment à la Belgique et à la MONUC, comme l'instance de coordination de la réforme de l'armée.

Face au vide ainsi laissé par une UE ouvertement méprisée par le Ministre de la défense, une fenêtre d'opportunité s'est alors créée pour une redéfinition du mandat de la MONUC. Malgré la résistance manifeste du *Département des opérations de maintien de la paix* (DOMP) à New York, la proposition de la MONUC de s'attribuer un rôle d'instruction des Brigades intégrées a finalement obtenu gain de cause, pour la première fois de l'histoire du maintien de la paix onusien[441]. Souvent perçue comme une tentative délibérée des fonctionnaires onusiens de préserver à la MONUC une raison d'être dans la phase de planification post-transition, la qualification de RSS pour un simple programme d'instruction militaire suscite railleries et indignations. Rares sont ceux qui croient en effet à l'utilité d'un programme « *Equip and Train* », dont la composante « *Equip* » a *de facto* été abandonnée faute de moyens, et dont la composante « *Train* », doit durer 45 jours seulement par unité et être menée par des sous-officiers pakistanais et indiens non-francophones, voire parfois même non-anglophones. Surtout, la surenchère de références à la RSS témoigne d'une faible connaissance des véritables enjeux conceptuels de toute

[441] Le Conseil décide ainsi que la MONUC aura pour mandat, entre autres, d'« *Assurer une formation de base à court terme, y compris dans le domaine des droits de l'homme, du droit international humanitaire, de la protection de l'enfance et de la prévention des violences sexistes, à divers membres et à des unités des brigades intégrées des FARDC déployées dans l'est de la République démocratique du Congo pour améliorer leur capacité à s'acquitter* [de leurs] *missions* ». Résolution 1756(2007) du Conseil de sécurité S/RES/1756 (2007), p. 5

initiative sérieuse de réforme de l'armée – sans parler de celle de l'ensemble du *système* de la sécurité préconisée par l'OCDE.

La reprise en main ad hoc des programmes de DDR au lendemain des élections

Au contraire de la formation de la police, généralement présentée comme un succès relatif, la réforme de l'armée présente des défaillances majeures, qui mettent en péril l'ensemble du processus de paix. De ce point de vue, les FARDC brassées, on l'a vu, sont loin de représenter la seule menace substantielle sur les populations civiles : au fil d'une Transition de plus en plus longue, certains groupes considérés comme non-éligibles selon les termes de Pretoria ont marchandé, les armes à la main, leur place à la table du grand partage post-conflit. Or, c'est à ce moment qu'il est apparu qu'à l'exception des officiers supérieurs des différents groupes armés, habilement placés en travers de chaînes de paiement particulièrement lucratives, les démobilisés comme les soldats brassés avaient insuffisamment bénéficié des intéressements financiers du « paquet d'aide » DDR. En mars 2007, la MONUC compte par exemple près de 70.000 démobilisés n'ayant pas reçu l'ensemble du montant des compensations supposées être remises avant la fin 2006. Ces retards de paiement s'expliquent en particulier par l'impossibilité de *Celpay*, le système de paiements sous-traité aux vendeurs ambulants de cartes de crédit téléphonique, de suivre tous les soldats démobilisés dans un pays immense et sans infrastructures. De fait, sur les plus de 100.000 démobilisés que compte le pays, près de 50.000 se trouvent exclus de tout projet de réintégration au moment même où le paquet de compensation financière d'une durée de douze mois prend fin. En juin 2006, le programme PNDDR s'achève donc sur un constat très mitigé. Certes, les démobilisés qui ont eu la chance de percevoir dans les temps leur paquet d'aide et de s'inscrire à un programme de réinsertion présentent des taux de réussite assez élevés. En revanche, c'est dans les zones les plus fragilisées et les plus inaccessibles aux agents payeurs du fait de l'insécurité qui y règne, que les défaillances du programme sont les plus criantes. Par ailleurs, les détournements massifs qui ont privé le programme du PNDDR d'environ six millions de dollars sur 200 millions, ont notamment pour conséquence de faire disparaître une large part du financement du programme de réinsertion[442]. Ces détournements de fonds, auxquels s'ajoute l'extension parfois intempestive du programme à des combattants non-éligibles aux termes de Sun City (Ituri, Katanga) mettent finalement un terme à la collaboration entre Banque mondiale et gouvernement congolais à l'un des

[442] Comme le dit un officier européen, amer : « *Nous voulions que les Congolais « s'approprient » le programme, et bien, ils se le sont approprié* ! », entretien à Kinshasa, juillet 2007.

moments les plus fragiles de la Transition : en pleine campagne électorale pour le premier tour des élections présidentielles et législatives.

Alors que la Banque réclame au gouvernement congolais le remboursement des sommes détournées en préalable à toute reprise de la collaboration. Le PNUD, notamment, mais aussi la *Banque africaine de développement* (BAD) réinvestissent le champ du DDR. Pour le PNUD l'enjeu symbolique est particulièrement important. Depuis la conception du « *Tronc commun* », cette agence s'est en effet opposée à la vision du DDR portée par le MDRP de la Banque mondiale. Le PNUD considère en effet que la distribution de compensations financières individuelles ne s'inscrit pas suffisamment dans le cadre de projets communautaires et ne récompense pas suffisamment le principe d'une réinsertion par le travail. De fait, la participation du PNUD aux plans intérimaires mis en place en Ituri et au Maniema avant le démarrage du PNDDR à la mi-2005 présente un bilan globalement supérieur à celui du PNDDR. Le *Plan de relance* du DDR constitue dès lors l'occasion, avec des moyens plus modestes et dans un contexte de crise ouverte entre la Banque et le gouvernement congolais, d'éviter les écueils du premier programme.

A la fin 2006 en effet, il subsiste dans le pays deux grandes catégories de combattants non-intégrés : les milices ituriennes et les *Mayi-Mayi* katangais, exclus *a priori* des critères d'éligibilité de Pretoria, puisqu'ils ne sont pas signataires de l'AGI, et d'autre part, les unités officielles de FARDC non brassés toujours présents au Nord et Sud-Kivu, mais aussi au Katanga[443]. Alors que la Banque s'est désengagée et que la CONADER est décrédibilisée, les bailleurs, notamment bilatéraux, sont sollicités pour sauver un plan de désarmement à la dérive, car trop tributaire des cadres conceptuels erronés de Pretoria. Ce ne sont finalement que 2,5 millions de dollars qui sont finalement disponibilisés par les bailleurs pour ce nouveau *Plan de relance du DDR*, tandis que le gouvernement congolais doit y contribuer à hauteur de un million. Ce projet a cette fois la signature du PNUD : il s'agit d'un projet pilote de trois à quatre mois dit à « *Haute intensité de main d'œuvre* » ou HIMO. Payant les démobilisés deux dollars par jour en échange de leur travail quotidien dans un cadre communautaire supposé faciliter la réconciliation, le projet est globalement perçu comme un succès. Toutefois le *Plan de relance* se termine dès le 31 décembre 2006, et malgré son succès en Ituri et dans certaines zones du Katanga, il n'a eu aucun impact sur les soldats à dominante *munyamulenge* des 81ème et 83ème Brigades (non-intégrées) dirigées par le rebelle Laurent Nkunda. Certes, une autre initiative du PNUD en collaboration avec la Section affaires

[443] La Garde présidentielle demeure à l'écart de ces considérations sur le brassage, du fait de leur importance capitale pour le président Kabila.

civiles de la MONUC a permis de poursuivre la démobilisation des *Mayi-Mayi* du Katanga, non-éligibles, mais dont 600 avaient été inclus dans le PNDDR pour parer au plus pressé. Le nouveau programme du PNUD pour le Katanga, le « *Community stabilisation program -- Katanga*) » (CSK) présente une variante sur le thème du HIMO. Il s'agit pour chaque *Mayi-Mayi* de rendre son arme en échange de 20 dollars, puis de participer à un programme de travail communautaire HIMO.

Enfin, au nombre de près de 45.000, les démobilisés qui n'ont pas été inclus dans le moindre programme de réintégration par le PNDDR « classique », c'est-à-dire avant juin 2006, constituent un risque de déstabilisation grave. A ce titre, la Banque mondiale et la BAD acceptent d'apporter respectivement 50 millions et 20 millions, pour couvrir, d'une part les 20 millions manquants qui ont tenu à l'écart de programmes de formation les 45.000 démobilisés, et pour reprendre intégralement, d'autre part, le cycle DDR de 75.000 soldats éligibles mais non soumis au principe du « *Tronc commun* », pour des raisons essentiellement politiques. Il s'agit en particulier de la *Garde républicaine* et de la *Division ville de Kinshasa* (DVK), toutes deux acquises au président Kabila, mais aussi des hommes de Nkunda. La condition de la Banque est cependant le remboursement par le gouvernement des sommes détournées ainsi que la dissolution de la CONADER et la mise en place d'une nouvelle structure, beaucoup plus transparente. A terme se dessine l'enjeu d'un second véritable plan de DDR, qui cette fois, selon la volonté de certains analystes de la MONUC, devra éviter les faux-semblants imposés par Pretoria : ainsi, des non-éligibles tels que les FDLR et les ADF-NALU, présentés respectivement comme Rwandais et Ougandais, devront être inclus dans le DDR – à l'exception de leurs leaders, passibles de crimes de guerre et crimes contre l'humanité – puisque la majorité d'entre eux sont en réalité congolais. Le relatif succès des programmes *ad hoc* menés en Ituri tout au long de l'année 2006 a en effet prouvé la vanité de l'approche purement coercitive menée, sous influence américaine, contre ces groupes depuis les Accords de Lusaka en juillet 1999.

Epilogue : Le « *mixage* » et le retour à la guerre à l'été 2007

En novembre 2006, la RDC s'est enfin dotée d'institutions élues. L'attaque à ce moment-même des forces de Laurent Nkunda sur la ville de Saké constitue un défi ouvert aux nouvelles institutions congolaises. Cette offensive est stoppée *in extremis* par les hélicoptères de la MONUC, après la débandade des FARDC chargées de la défense la ville. Pourtant, contrairement à la démonstration de force de Loga (Ituri) du printemps 2005 durant laquelle de nouvelles règles d'engagement sont pour la première fois mises en œuvre, la défense de Saké par les hélicoptères de la Brigade Nord-Kivu inaugure une nouvelle ère politico-militaire pour la RDC. En effet, l'offensive du général rebelle Nkunda en direction de Goma en novembre 2006 ne saurait être assimilée à l'action des miliciens du FNI en Ituri contre les casques bleus bangladais en mars 2005. , Le contexte est en effet radicalement différent. D'une part, la MONUC, une fois les institutions congolaises légitimées par les urnes, est supposée rapidement réduire sa présence dans le pays. D'autre part, le dérapage sécuritaire de Saké, deux semaines à peine après l'investiture du président, souligne les deux grandes défaillances de la Transition[444] : 1) Saké confirme que les Brigades intégrées des FARDC sont inaptes au combat et que les troupes de rebelles de Nkunda sont de loin les troupes les mieux entraînées en activité sur le sol congolais. Quatre ans après la signature du *Mémorandum II*, la République nouvellement légitimée par les urnes ne dispose pas d'une armée digne de ce nom. 2) La capacité de Laurent Nkunda à mobiliser et conserver ses soldats dans un contexte de consolidation croissante du régime Kabila souligne l'absence de tentative réelle de résolution de la question *tutsi*. Principale – et rare – initiative destinée à renforcer une certaine égalité de l'accès aux ressources dans un pays où les identités locales demeurent très fortes, le projet de décentralisation de l'Etat congolais aura eu pour les *Rwandophones* un effet de multiplicateur des menaces et non l'inverse. Plus grave, les liens demeurent profonds entre les chefs FDLR (souvent anciens génocidaires *hutu*) et de nombreux officiers supérieurs acquis à Kabila, accentuant ainsi le malaise de la communauté *tutsi* au Congo. Principal ressort *interne* des guerres d'invasion qui ont ruiné le pays depuis 1996, la question *tutsi* a été éludée tout au long de la Transition.

[444] La fin de la semi-tutelle est d'autant plus nette que le CIAT, dissous à la fin de la Transition, n'est remplacé par aucune autre instance d'accompagnement, malgré l'immensité des chantiers institutionnels inachevés (en premier lieu la RSS, mais aussi dans la mission *justice* et *police* de celle-ci). Entretiens à la section politique de la MONUC, Kinshasa, février et juin 2007.

Dans ces conditions, le sauvetage de Saké par le contingent indien de la MONUC ne peut être qu'un remède très provisoire. Les autorités congolaises tentent alors, lors d'une négociation secrète menée à Kigali aux lendemains de la reprise de Saké, un règlement général de la menace posée par Laurent Nkunda. Alors que le brassage consistait à mêler les soldats de factions rivales dans des *Brigades intégrées* mixtes jusqu'au niveau de la compagnie, le « *mixage* », solution imaginée alors par le gouvernement congolais sans consulter les parrains internationaux d'une Transition qui s'achève, doit simplement associer trois bataillons nkundistes à un bataillon de non-démobilisés du Sud-Kivu ou de la province voisine du Maniema. « *Mixées* » au niveau seulement du bataillon, ces brigades constituent un compromis mutuel pour Kigali comme pour Kinshasa : 1) le général rebelle Nkunda se voit réintégré dans l'armée congolaise légale et dotée d'une pleine légitimité pour s'en prendre aux milices du FDLR. La défense des populations *tutsi* du Congo – et par extension, celle des frontières du Rwanda – échoit ainsi à une force FARDC *légale*, à savoir les nouvelles « Brigades mixées » (BM.) 2) En réintégrant Nkunda au sein des institutions de la République, Joseph Kabila entend ramener les zones contrôlées par Laurent Nkunda dans le giron de Kinshasa. A ce titre, le « mixage », annoncé seulement après coup à la population congolaise, constitue bien le dernier avatar du système de Pretoria : les différents chefs – comme l'Iturien Peter Karim du FNI, promu colonel des FARDC fin 2006 – sont invités à prendre part au festin des dépouilles de l'aide internationale et des ressources minières du pays, et abandonner leurs prétentions à l'autonomie armée.

Alors que Kabila a choisi une solution de compromis à l'est, il opte pour la confrontation à Kinshasa. Après avoir placé des gouverneurs fidèles dans les provinces gagnées par l'opposition par un mécanisme d'achat des voix des représentants de l'opposition dans les assemblées locales, il écrase dans le sang des émeutes dans la province du Bas-Congo. Les 22 et 23 mars 2007, soit trois mois seulement après le départ des derniers éléments de l'EUFOR, sa Garde républicaine est lancée à l'assaut des 250 à 300 hommes chargés de la protection de la résidence de Jean-Pierre Bemba en plein cœur de Kinshasa. Ces affrontements, beaucoup plus intenses que ceux d'août 2006, causent la mort d'environ 300 personnes (dont de nombreux civils) et se soldent notamment par la mise à sac de la Résidence de l'ambassadeur d'Italie et de l'Ambassade d'Espagne par les troupes présidentielles à la recherche d'un Jean-Pierre Bemba en fuite.[445] Celui-ci échappe à la mort en se réfugiant à l'Ambassade d'Afrique du Sud, d'où il est finalement extrait par les blindés de la

---

[445] Le rapport confidentiel de l'ONU sur les combats de mars 2007 a été « fuité » en novembre 2007 à la correspondante du quotidien bruxellois, *La Libre Belgique.*

MONUC et escorté jusqu'à l'aéroport. De là, il trouve refuge au Portugal, d'où est originaire une partie de sa famille. Aux yeux d'un membre de la MONUC, cet épilogue sanglant du processus électoral est un tournant symbolique lourd de sens : retournant contre les ambassades occidentales cette Garde républicaine dont le CIAT, par complaisance, n'a pas osé exiger la démobilisation, le président élu Kabila se débarrasse à la fois du chef de l'opposition, Jean-Pierre Bemba, et de la lourde tutelle occidentale qui, son élection acquise, a perdu toute utilité pour lui. Les condamnations très vives de l'Ambassadeur d'Allemagne le 23 mars en tant que Représentant local de la présidence de l'Union européenne à cette époque, achèvent de dégrader les relations entre le président et la communauté des donateurs. Joseph Kabila se trouve pourtant dans une position plus confortable qu'en août 2006 pour mener ce face-à-face avec ses anciens parrains. En effet, contrairement à la situation prévalant en août 2006, Kabila, légitimement élu, est en droit d'exiger le désarmement de la milice illégale que constitue la garde de Jean-Pierre Bemba. De plus, la vigueur et l'intelligence tactique de la riposte des troupes bembistes relèvent d'un plan coordonné de prise de contrôle de la capitale et d'organisation d'une insurrection populaire. Toutefois, le refus de Joseph Kabila d'envisager tout compromis susceptible de garantir l'intégrité physique du chef de l'opposition, confirme la nette dérive autoritaire annoncée par les massacres du Bas-Congo. En mars 2007, l'assaut mal conçu des FARDC sur la résidence de Jean-Pierre Bemba coûte la vie à plusieurs centaines de Congolais, dont une majorité de civils.

Or, durant les semaines d'escalade verbale qui ont précédé l'assaut des forces gouvernementales sur les quelques centaines de miliciens bembistes à Kinshasa, la MONUC s'est montré d'une grande discrétion. Aux yeux d'un leader de l'opposition, pourtant peu amène à l'égard de son mentor Jean-Pierre Bemba, « *la MONUC s'est contentée de jouer la Croix rouge* »[446]. Celle-ci en effet, a dû se concentrer sur la tâche immense consistant à évacuer des centaines de résidents – étrangers et congolais – des zones avoisinant la résidence de Bemba, puis a organisé l'évacuation de ce dernier jusqu'à l'aéroport. Le 23 mars 2007 constitue ainsi pour la MONUC la fin du long cycle débuté à Sun City : celui de l'« accompagnement » d'autorités congolaises en mal de soutien international. Peut alors commencer chez les fonctionnaires de l'ONU une amère phase de réflexion : « *Maintenant que nous avons face à nous des partenaires élus, nous pourrions enfin lancer avec eux les travaux relevant du* state-building*, mais le président a-t-il encore besoin de nous ? Et sommes-nous encore crédibles ? Après tout ce que nous lui avons laissé faire dans sa prise de contrôle de l'Etat, nos leviers de pression ne fonctionnent plus…* »[447]

---

[446] Entretien à Kinshasa, juin 2007.
[447] Entretien à la MONUC, Kinshasa, juin 2007.

Le changement d'orientation du président Kabila

La décision de Joseph Kabila à l'été 2007 de porter finalement le combat à l'est contre Laurent Nkunda reflète cette modification en profondeur des relations du président avec la communauté des donateurs.[448] Le « *mixage* », dès l'été, a en effet débouché sur une grave humiliation pour Kinshasa. Détournant le mixage à son profit dès les premières semaines de sa mise en oeuvre, Nkunda, maître des Brigades mixées a vu les effectifs sous son contrôle passer de 2.500 à près de 10.000 hommes. En quelques semaines, il a donc considérablement renforcé les capacités de défense de son « Etat parallèle » en formation dans les zones qu'il contrôle au Nord-Kivu. Son parti, le *Congrès national pour la défense du peuple* (CNDP) y est la seule administration *de facto* dans les districts à forte population rwandophone de Masisi et de Rutshuru. Face à la consolidation de cet acquis par le chef de guerre kivutien durant la première moitié de l'année 2007, Kabila dénonce le mixage à l'été et entreprend de masser – laborieusement – plus de 20.000 troupes FARDC à l'est, en préparation de combats pour la reprise du Nord-Kivu.

La présence onusienne sur le terrain doit alors se réinventer de toute urgence. La MONUC *politique* a en effet pris fin avec la conclusion d'élections qui ont légitimé le président Kabila : elle n'a protesté que timidement aux massacres du Bas-Congo, et surtout, a peu fait pour raisonner le président Kabila avant sa prise d'assaut des installations de Jean-Pierre Bemba à Kinshasa en mars. La période est en effet très peu propice à toute prise d'initiative par les anciens parrains de la Transition. Alors que le nouveau Ministre de la défense rejette ouvertement les initiatives européennes en matière de RSS, reportant systématiquement les réunions de la Table ronde sur la réforme du secteur de la sécurité, la République Populaire de Chine annonce en septembre 2007 un « prêt » de 8,5 milliards de dollars à la RDC. Représentant dix fois le montant de l'aide accordée par l'Union européenne depuis 2002, ce prêt représente symboliquement le grand tournant de l'après-Transition. Accordé sans la moindre contrepartie en matière de gouvernance, au moment même où la RDC est en négociation pour un allègement de sa dette selon la procédure « *Pays pauvres très endettés* » (PPTE) des institutions internationales, le prêt chinois marque l'émancipation soudaine de Kinshasa vis-à-vis de partenaires multilatéraux qui ont tenté – de manière souvent timide – de lui imposer un *minimum* de normes de gouvernance. Si tant est qu'il ait jamais été sérieusement

---

[448] Comme en témoigne son entretien au magazine *Jeune Afrique* : SOUDAN, François, « Kabila, cartes sur table » *Jeune Afrique,* 24 juin 2007.

mis en oeuvre, le mandat implicite de « reconstruction d'Etat » des institutions internationales au Congo prend manifestement fin à l'automne 2008. Le maintien au même moment du très fort contingent de casques bleus présent à l'est du pays depuis 2005 ne fait que renforcer le constat : d'« accompagnatrice » d'un processus destiné, de fait, à légitimer les factions belligérantes, la MONUC devient, après les élections de 2006, l'instrument de renforcement d'un pouvoir désormais légitimé par les urnes. Les tâches coercitives de la Force de paix à l'est du pays, finissent par représenter l'unique mandat effectif de la MONUC, suite à l'abandon par celle-ci de tout effort résiduel en matière de gouvernance.

Les FARDC – malgré les désertions dans les rangs de Nkunda qui réduisent les effectifs rebelles à 3.000 hommes seulement – essuient de graves revers lors des premiers combats en septembre 2007 au Nord-Kivu. La Force MONUC se retrouve alors à plusieurs reprises dans l'obligation de faire cesser les combats dans le but de protéger les populations civiles menacées. L'échec des premières opérations FARDC à l'automne impose à Kinshasa une forme de trêve *de facto*. A la mi-novembre 2007, face à la reprise des combats, la Force MONUC opte pour une posture plus vigoureuse encore, et se fait ouvertement le soutien militaire des autorités congolaises qui viennent de signer à Nairobi un plan global de réduction des rébellions *hutu* (FDLR) et *tutsi* (Laurent Nkunda.) Le Commandant de la Force MONUC, le général Gaye affirme alors : « *Nous sommes passés à une phase de contrainte* [contre les rebelles.] » Alors que le régime Kabila, débarrassé de toute opposition réelle depuis l'exil forcé de Jean-Pierre Bemba, multiplie les violations de droits de l'homme, la MONUC semble assumer son rôle de simple soutien armé à un Etat cherchant à prendre contrôle de son propre territoire.

Cette mutation finale de la MONUC constitue une illustration du caractère adaptatif et somme toute profondément « reconstructeur d'Etat » de celle-ci. Actrice de la consolidation d'une trajectoire politique en droite ligne de l'historicité de l'Etat au Congo, la MONUC paraît avoir fait la synthèse entre les tentatives dirigistes de reconstruction d'Etat (comme au Timor oriental) et les simples missions de décolonisation tardive (comme en Namibie) : Etat « extraverti », fondé sur le partage des richesses du pays entre une élite kinoise et les Etats parrains investis dans l'exploitation des richesses du sous-sol du pays, le Congo a bénéficié, dans la capitale, de l'accompagnement de la MONUC politique, et à l'est, du soutien actif d'une des missions les plus coercitives de l'histoire du maintien de la paix onusien. Le soutien international à la Transition a certes révélé les limites de l'engagement de puissances

occidentales sur un théâtre marginal[449]. Ainsi, les déclarations martiales du général Gaye à la fin 2007 ne seront que modérément suivie d'effets, faute de détermination des pays contributeurs de troupes à engager leurs hommes dans des combats de haute intensité. La période qui sépare la signature de l'AGI, fin 2002, de la reprise des combats à l'est du pays fin 2007, a aussi démontré une manière inédite d'accompagner un processus de construction d'Etat. La « reconstruction d'Etat » au Congo, s'est finalement opérée en plein respect des usages politiques et économiques locaux. Un haut fonctionnaire de la MONUC résume ainsi le paradoxe de l'action internationale dans le pays : « *Après plusieurs années au Congo, je crois de plus en plus à la vision présentée par le sociologue Charles Tilly de la construction de l'Etat : l'Etat comme entreprise criminelle et monopole de l'extraction »*[450].

Ce sarcasme manifeste souligne *le grand paradoxe de la Transition congolaise* : incapable dès le départ d'imposer l'architecture du nouvel Etat à construire, la communauté des donateurs a – à défaut de pouvoir envisager des options plus vigoureuses – a laissé proliférer un Etat néo-patrimonial sur les ruines de la kleptocratie mobutiste. Lanterne rouge de tous les classements internationaux en matière de développement humain, de corruption, ou de droits de l'Homme, l'Etat congolais et son armée demeurent les premiers acteurs des violences faites à la population civile. Reflétant cette sinistre réalité, le très respecté *Nederlands instituut voor Zuidelijk Afrika* (NiZA) a intitulé son rapport de 2006 sur l'exploitation des ressources minières du pays : *The State vs. the People*[451]. Ce laisser-faire, justifié par la nécessité d'offrir des incitations matérielles à tous les grands acteurs des guerres congolaises, a notamment eu pour conséquence d'interdire toute véritable réforme de l'armée. Or, c'est là que réside aussi toute la richesse de l'histoire de la MONUC : celle-ci n'a cessé de se réinventer et d'innover en matière de maintien de la paix, comme sans doute aucune autre depuis les années 1960. La MONUC, appuyée par une myriade de programmes multilatéraux (EUSEC, EUPOL, MDRP, PNUD, etc.) s'est en effet découvert la plus paradoxale des tâches de reconstruction d'Etat : assurer la protection des populations contre les excès d'un Etat plus que jamais prédateur.

---

[449] Certains acteurs de la MONUC se plaisent à rappeler que le budget de la MONUC (un milliard de dollars par an, volets civil et militaire confondus) correspond à l'argent dépensé *en une journée* par les Etats-Unis pour leur opération en Irak. Entretiens à Kinshasa, juin 2007.

[450] Il fait là reference au célèbre article de TILLY, Charles, "War Making and State Making as Organized Crime" in.EVANS, Peter, RUESCHEMEYER, Dietrich, SKOCPOL, Theda, *Bringing the State Back In.* Cambridge University Press, Cambridge : 1985. pp. 169-187. Entretien à Kinshasa, juin 2007.

[451] NiZA, *The State vs. the People, op. cit.*

Le rôle des militaires en RDC, c'est le chapitre oublié de la Transition (la réforme ratée de l'armée congolaise.) C'est aussi l'un des aspects les plus passionnants du laboratoire de l'intervention militaire multinationale qu'a représenté le Congo de 2002 à 2007.

Bibliographie de la troisième partie :

AGENCE FRANCE PRESSE, « Kinshasa: les vols intérieurs congolais paralysés sur décision d'un officier **».** 8 juin 2006.

BAGAYOKO, Niagalé, « L'*Opération Artémis*, un tournant pour la politique européenne de sécurité et de défense ? », *Afrique Contemporaine*, printemps 2004. pp. 101-115

BAGAYOKO, Niagalé, « Les politiques européennes de prévention et de gestion des conflits en Afrique subsaharienne », *Les Champs de Mars,* Deuxième semestre 2005. pp. 93-113

BAYART, Jean-François, *La Politique du ventre. L'Etat en Afrique.* Fayard, Paris : 1989.

BAYART, Jean-François, ELLIS, Stephen, HIBOU, Béatrice *La criminalisation de l'Etat en Afrique.* Complexe, Bruxelles : 1997.

BAYART, Jean-François, « Le crime transnational et la formation de l'Etat », *Politique Africaine,* n° 93, mars 2004. pp. 932-104

BANGOURA, Dominique (1994) : L'armée du Zaïre dans une période de transition politique, *Défense nationale*, Vol . 50, n°4, pp. 123-134.

BBC WORLD SERVICE, "Congo Gold: Is the UN Blocking an Enquiry?", 24 May, 2007

BORGES, Jorge Luis, *Fictions*, Gallimard, Paris : 1974 (première édition argentine : *Ficciones*, Sur, Buenos Aires : 1944).

BOSHOFF, Henri, "Summary Overview of Security Sector Reform Processes in the Democratic Republic of Congo", *Situation Report,* Institute for Security Studies (ISS), Pretoria. 6 January 2006.

BRAECKMAN Colette, *Terreur Africaine, Burundi, Rwanda, Zaïre, aux racines de la violence*, Fayard, Paris : 1996

BRAECKMAN Colette, *Le Dinosaure, Le Zaïre de Mobutu*, Fayard, Paris : 1997.

BRAECKMAN Colette, *Les Nouveaux Prédateurs, Politique des puissances en Afrique centrale*, Fayard, Paris : 2003.

CAMMAERT, Patrick (Général), *Learning to Use Force on the Hoof of Peacekeeping – Reflections on the Experience of MONUC's Eastern Division*, Institute for Security Studies (ISS), Pretoria, 3 April 2007.

CHIVVIS, Christopher, « Preserving Hope in the Democratic Republic of Congo », *Survival,* Summer 2007, vol. 49: no. 2. pp. 21-41

CONSEIL DE SECURITE DES NATIONS UNIES, *Résolution 1445 (2002)*, 4 décembre 2002.

CONSEIL DE SECURITE DES NATIONS UNIES, *Résolution 1493 (2003)*, 28 juillet 2003.

CONSEIL DE SECURITE DES NATIONS UNIES, *Résolution 1635 (2005)*, 28 octobre 2005.

CONSEIL DE SECURITE DES NATIONS UNIES, *Résolution 1756(2007*) 15 mai 2007.

CROS, Marie-France, MISSER, François, *Géopolitique du Congo (RDC),* Complexe, Bruxelles : 2006.

DE VILLERS, Gauthier, « Identifications et mobilisations politiques au Congo-Kinshasa », *Politique africaine*, n°72, 1998, pp. 81-97.

DE VILLERS, Gauthier, « La guerre dans les évolutions du Congo-Kinshasa », *Afrique contemporaine*, n°215, 2005, pp.47-70.

DEPELCHIN, Jacques, *From the Congo Free State to Zaire: How Belgium Privatized the Economy: A History of Belgian Stock Companies in Congo-Zaire from 1885 to 1974*, ABC, Oxford : 1998.

EHRHART, Hans-Georg, « EUFOR RD Congo: A Preliminary Assessment », European Security Review, No. 32, March 2007.

FRANCHE Dominique, *Rwanda, généalogie d'un génocide,* Les petits livres, Ed. Mille et une nuits, Paris : 1997.

GLOBAL WITNESS, *Digging in Corruption . Fraud, Abuse and Exploitation in Katanga's Copper and Cobalt Mines,* August 2006, Washington DC. www.globalwitness.org

HOCHSCHILD, Adam, *King Leopold's Ghost,* 1999, New York : Houghton Mifflin.

HUGO, Jean-François, *La République Démocratique du Congo. Une guerre inconnue.* Michalon, Paris : 2006.

HUMAN RIGHTS WATCH, « Democratic Republic of Congo. Elections in Sight: "Don't Rock the Boat"? » 15 Decembre 2005.

HUMAN RIGHTS WATCH, RD Congo : L'armée enlève des civils et les contraint au travail forcé. Des soldats forcent de nombreuses personnes à travailler pour eux dans les champs et les mines d'or de l'Ituri. Bruxelles, 13 octobre 2006.

HUMAN RIGHTS WATCH, "UN: Hold Peacekeepers Accountable for Congo Smuggling. Letter to Chief of UN Peacekeeping Urges Follow-Through," July 23, 2007.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « Les rebelles hutu rwandais au Congo : Pour une nouvelle approche du désarmement et de la réintégration », *Rapport Afrique n°63*, ICG, Nairobi/Bruxelles : 23 mai 2003

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "Maintaining Momentum in the Congo: The Ituri Problem", *Africa Report no. 84*, ICG, Nairobi/Brussels: 2004

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « Katanga: The Congo's Forgotten Crisis », *Africa Report N°103*, ICG, Nairobi/Brussels: 2006

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « Security Sector Reform in the Congo », *Africa Report N°104*, ICG, Nairobi/Brussels: 2006

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « Escaping the Conflict Trap: Promoting Good Governance in the Congo », *Africa Report N°114*, ICG, Nairobi/Brussels: 2006

KENT, Vanessa, "Peacekeepers as Perpetrators of Abuse. Examining the UN's Plans to Eliminate and Address Cases of Sexual Exploitation and Abuse in Peacekeeping Operations", *African Security Review,* Vol. 14, No. 2, 2005.

LONSDALE, John, BERMAN, Bruce, *Unhappy Valley. Conflict in Kenya and Africa*, James Currey, Londres : 1992

MAJOR, Claudia, « Not Yet a Perfect Couple. EU-UN Cooperation in Military Crisis Management : The Case of EUFOR RD Congo and MONUC » Under review. Considered for publication: *Occasional Paper*, European Union Institute for Security Studies, Paris : 2008.

MONUC – HUMAN RIGHTS DIVISION, *Report on the conclusions of the special investigation into allegations of summary executions and other violations of human rights committed by the FARDC in Kilwa on October 15, 2004*, MONUC, Kinshasa.

MONUC, Directive 01/07 du Commandant de la Force pour la Protection des Civils en République Démocratique du Congo : 10 mars 2007. (Document en anglais. Traduction de l'auteur.)

N'GBANDA, Honoré, *Ainsi sonne le glas! Les derniers jours du maréchal*, Gideppe, Paris: 1998.

NEDERLANDS INSTITUUT VOOR ZUIDELIJK AFRIKA (NiZA) – Fatal Transactions, *The State vs. the People: governance, mining and the transitional regime in the DRC*, IPIS, Amsterdam/Anvers : 27 March 2006. http://www.niza.nl/docs/200606301309211840.pdf

OCDE, *Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance*, *Les lignes directrices du CAD*, Paris : 2004.

PARIS, Roland, « Peacebuilding and the Limits of International Liberalism », *International. Security*, Autumn 1997, Vol.22, No.2. pp. 54-89

PARLEMENT DE TRANSITION DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO, *Rapport de la Commission* (« Rapport Lutundula ») *chargée de l'examen de la validité des conventions à caractère économique et fincancier conclues pendant les guerres de 1996-1997 et de 1998* [Commission Lutundula], Kinshasa : février 2006

PERAL, Luís, "Misión de la ONU en la República Democrática del Congo: Imponer y consolidar la paz más allá de las elecciones", *Working paper no. 24*, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Madrid : juillet 2006.

POURTIER, Roland, « Du Zaïre au Congo : un territoire en quête d'Etat », *Afrique contemporaine*, 1997, n°183, pp.7-30.

REYNTJENS Filip, *L'Afrique des Grands Lacs en crise, Rwanda, Burundi 1988-1994*, Karthala, Paris : 1994.

SECRETARIAT DES NATIONS UNIES, *Rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*, 10 septembre 2002 (S/2002/1005)

SECRETARIAT DES NATIONS UNIES, *Deuxième Rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*, 27 mai 2003. (S/2003/566)

SECRETARIAT DES NATIONS UNIES, *Troisième Rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*, 16 août 2004. (S/2004/650)
http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/457/42/IMG/N0445742.pdf

SECRETARIAT DU CONSEIL DE L'UE / COMMISSION EUROPEENNE, « *Examen global et unifié de l'action extérieure de l'UE en RDC* », d'avril 2006 (doc. 7138/1/06 COR1)

SECRETARIAT DU CONSEIL DE L'UE / COMMISSION EUROPEENNE, « EU Concept for ESDP support to SSR » (doc. 12566/4/05 REV 4) de novembre 2005.

SCHATZBERG, M.G., *Mobutu or Chaos? The United States and Zaïre, 1960-1990.* Lanham, University Press of America : 1991.

SOUDAN, François, « Kabila, cartes sur table » *Jeune Afrique,* 24 juin 2007.

TILLY, Charles, "War Making and State Making as Organized Crime" in.EVANS, Peter, RUESCHEMEYER, Dietrich, SKOCPOL, Theda, *Bringing the State Back In.* Cambridge University Press, Cambridge : 1985. pp. 169-187.

TREFON, Theodore, (dir.), *Reinventing Order in the Congo: How People Respond to State Failure in Knshasa.* Zed Books, London : 2004.

UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS (OCHA), *Guidelines for Interaction between Humanitarian Organisations and MONUC military in the DRC* , 4 décembre 2006. (HC/OCHA/O4-06)

UNITED NATIONS OFFICE OF INTERNAL OVERSIGHT SERVICES (Bureau des services de contrôle interne des Nations Unies), *Investigation by the Office of Internal Oversight Services into Allegations of Sexual Exploitation and Abuse in the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo* (A/59/661), 5 janvier 2005.

UNITED NATIONS OFFICE OF INTERNAL OVERSIGHT SERVICES (Bureau des services de contrôle interne des Nations Unies), *Investigation by the Office of Internal Oversight Services into Allegations of Sexual Exploitation and Abuse in the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo*, 30 janvier 2007.

UNITED NATIONS PEACEBUILDING COMMISSION. *Topic A: The UN System's Role in Post-Conflict Peacebuilding*, http://www.un.org/peace/peacebuilding/

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, Report of the Security Council mission on the electoral process in the DRC 22 June, 2006 (Mission 10-12 June, 2006) http://www.monuc.org/downloads/SC_eng.pdf

VANDERLINDEN Jacques, *La crise congolaise, 1959-1960,* Complexe, Bruxelles : 1985.

VEYNE, Paul, *Le pain et le cirque. Sociologie historique d'un pluralisme politique,* Seuil, Paris : 1976.

WRONG, Michela, *In the Footsteps of Mr. Kurtz, Living on the Brink of Disaster in Mobutu's Congo*, New York, Perennial : 2000.

YOUNG, C. and TURNER, T. 1985 *The Rise and Decline of the Zairian State.* University of Wisconsin Press, Madison: 1968

ZEEBROEK, Xavier, *Mais que fait la MONUC ?*, *Protection des population et opérations robustes en République Démocratique du Congo*, *GRIP*, Bruxelles : 4 avril 2007

ZEID, Prince Al Hussein, Stratégie globale visant à éliminer l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, 24 mars 2005 (A/59/710)

Synthèse générale

Cette étude a suivi deux voies de recherche différentes. L'une a essayé de mettre en évidence les acquis doctrinaux et institutionnels relatifs à la participation des militaires à la « reconstruction d'Etat » aux Etats-Unis, en France, en Grande-Bretagne et à l'ONU (premier chapitre); l'autre a insisté sur les réalisations, les dynamiques et les blocages en la matière sur les deux « terrains » de l'Afghanistan et de la République Démocratique du Congo (deuxième et troisième chapitres.) Nous tenterons ici de synthétiser certaines des conclusions auxquelles ces deux méthodes de recherche nous ont mené.

Commençons par souligner que **les militaires en Opex jouent un rôle - intentionnel ou non - dans les processus politiques affectant la construction de l'Etat en phase de « stabilisation. »** Au minimum, le fait même d'intervenir militairement au sein d'un pays tiers produit des effets politiques qui affectent - de manières différentes - le processus de formation ou de construction de l'Etat au sein de celui-ci. Quels sont alors les défis et les enjeux qu'impose ce rôle au métier des armes ? Comment ces nouvelles tâches peuvent-elles être mieux assumées ? Comment les inévitables retombées politiques (positives comme négatives) des activités militaires en Opex peuvent-elles être davantage prises en compte dans le processus décisionnel et l'organisation des dispositifs militaires ? Enfin, comment et sous quelles conditions, les militaires peuvent-ils directement contribuer à la reconstruction institutionnelle ?

De « l'EFR politique » à la définition de la « ligne d'opération politique »

En 1966, le général des *US Marines* Victor H. Krulak affirma : « *On ne peut pas gagner militairement. Soit on gagne totalement, soit on ne gagne pas du tout.* » En paraphrasant Krulak on serait aujourd'hui tenté de dire: « **on ne peut atteindre le seul effet final recherché (EFR) militaire en Opex. Soit on atteint l'EFR global – y compris et surtout dans sa dimension politique - soit on n'en atteint aucun.** » Ce constat appelle deux remarques intéressant le thème de cette étude.

1/ La première concerne la notion même « d'effet final recherché. » Un des problèmes qui se posent en Opex est en effet - comme il l'a été souligné maintes fois au gré de cette étude - que l'EFR global n'est souvent pas clairement défini par les Etats intervenants et cela d'autant moins que les coalitions multinationales contraignent à des tractations interétatiques. Dans certains cas, l'EFR global ne peut d'ailleurs être défini strictement puisque les environnements des Opex sont extrêmement évolutifs et que les opportunités politiques qui se présentent ne sont pas constantes dans le temps. En d'autres termes l'objectif politique des forces intervenantes devra forcément varier au gré de ce qui semble réaliste sur le « terrain » à un moment donné.

A cela s'ajoute le fait que, dans la confrontation armée entre deux volontés politiques, il est rare que l'une l'emporte totalement et que l'autre perde tout. L'issue de tout conflit impliquant une violence réciproque - et plus largement de toute interaction stratégique - se situe généralement quelque part entre ces deux volontés ou alors se distingue simultanément des deux. En d'autres termes, l'issue d'un conflit armé ou politique correspond rarement à l'intention première d'un (ou plusieurs) parti(s) à ce conflit. Dans le cadre de déploiements de force qui voient des factions locales s'opposer à la présence internationale**, il est alors important d'interpréter l'EFR non pas comme « état à atteindre » coûte que coûte mais comme « effet vers lequel tendre »** étant entendu que l'on ne l'atteindra jamais totalement.

La notion de **« ligne d'opération »** peut alors être utile dans la mesure où elle permet d'insister sur le « chemin » qui mène des moyens aux objectifs, sans conduire à fétichiser cet objectif. Cela est particulièrement important dans le domaine de la (re)construction politique et institutionnelle (la « ligne d'opération politique ») dans lequel l'enjeu n'est pas celui de l'adéquation technique des moyens aux fins à l'image de la « ligne d'opération militaire » dans les guerres conventionnelles. **L'enjeu central de la ligne d'opération politique est celui de la légitimation locale** et celle-ci ne saurait en aucun cas être conçue en des termes purement techniques. Il faut alors notamment tenir compte du fait **qu'il n'y a pas de sortie de conflit sans ouverture sur des négociations politiques** : le risque d'un EFR politique prédéfini et trop strict est précisément de rendre toute négociation impossible. Par conséquent, il ne doit pas y avoir d'ennemi irréductible et absolu en Opex. Le contre-terrorisme offensif et la « stabilisation » sont incompatibles.

2/ La deuxième remarque concerne les conclusions que l'on tire de l'interdépendance entre les EFR militaire et civil. Certains, notamment au niveau politique, considèrent qu'elle justifie une plus grande participation des civils - et même un *micro-management*, une micro-gestion - des opérations

militaires sur le terrain. Un tel *micro-management* semble d'autant plus probable que l'environnement médiatique, caractérisé par la rapidité de circulation, est susceptible d'avoir des retombées sur les autorités politiques qui engagent des forces en Opex, notamment en cas de débâcle. D'autres, notamment au sein des forces armées, considèrent au contraire que cette interdépendance devrait impliquer un plus grand engagement des militaires dans la ligne d'opération politique et insistent sur leur capacité à façonner l'environnement politique des opérations notamment par les *opérations psychologiques* (PSYOPS) ou *opérations militaires d'influence* (OMI.) Tous les deux insistent cependant sur la nécessité de coordonner les différentes activités. La question qui polarise alors souvent les positions est celle du modèle de coordination civilo-militaire à adopter parmi les modalités existantes (cf. introduction générale.) Pourtant l'expérience montre qu'au final **la nature des relations interpersonnelles entre les responsables civils et militaires engagés sur un théâtre joue généralement un rôle plus important dans l'intégration des activités déployées que le modèle théorique de coordination adopté.**

Par ailleurs, les moyens respectifs des uns et des autres, civils et militaires, finissent souvent par jouer le rôle déterminant dans la répartition des compétences sur le terrain: si les capacités civiles font défaut, les militaires sont obligés de se suppléer à eux. Cela concerne notamment le domaine de la (re)construction politique du fait de son caractère central à la réussite de la mission militaire. Or, il va de soi que comme n'importe quelle autre profession, les militaires rechignent souvent à mettre à disposition des moyens (financiers, logistiques, communications, etc.) sans participer à la prise de décision. On voit alors les militaires américains participer de manière relativement ambitieuse au processus politique en Irak malgré le sentiment dominant au sein des armées américaines qu'il ne s'agit pas d'une mission militaire. Cette perspective purement capacitaire ne va cependant pas sans poser des problèmes. En effet, cette étude a mis en exergue comment les interventions américaines dans les « conflits de basse intensité » dans les années 1980, et plus encore l'engagement des militaires français dans des opérations menées sous la bannière de la doctrine de la « guerre révolutionnaire » dans les années 1950 et 1960, ont illustré les risques réels de militarisation de la sphère politique.

Dès lors, il faut tenir compte de deux aspects relatifs aux limites de la logique capacitaire pure :

a/ l'engagement militaire dans des sphères de compétence politiques en Opex (lorsqu'elle va au-delà de la mise à disposition de moyens militaires) doit tenir compte de la **socialisation professionnelle du personnel engagé**. Un tel engagement ne requière pas uniquement des capacités mais également une

« sensibilité politique et culturelle » qui tranche d'avec la « culture militaire » héritée de la guerre froide. Si une telle « sensibilité » ne se décrète pas, elle peut néanmoins être promue par une formation et un entraînement adéquats. S'entraîner pour la guerre et s'adapter à la « stabilisation » ne saurait au mieux n'être qu'un pis-aller : l'identification et la négociation avec des représentants locaux nécessitent des savoir-faire particuliers qui ne s'inventent pas dans le feu de l'action.

b/ Il faut tenir compte **du message envoyé aux populations** lorsque les militaires viennent en appui au processus politique en Opex. Le soutien logistique à des élections pourrait avoir des conséquences pour les moins pernicieuses si la présence de militaires internationaux autour des lieux de vote venait à associer trop étroitement l'issue des élections à la présence militaire étrangère. Ce fut notamment le cas en Irak lorsque les militaires américains furent appelés à distribuer les matériels de campagne électorale. Il convient alors de savoir distinguer concours aux élections d'une part et valorisation de ce rôle d'autre part. **Parfois le soutien le plus significatif à la (re)construction politique est également le plus discret**.

Au-delà de la « reconstruction d'Etat » et de l'ingénierie institutionnelle : prendre en compte la dimension politique de la mission

Selon certains schémas d'explication simplistes, l'effondrement d'Etat serait à la source de la violence armée interprétée comme expression d'un simple « retour au chaos »[452]. On pourrait alors être amené à croire que la « reconstruction d'Etat » mettrait aussitôt fin au conflit. Bien sûr il n'en est rien. Comme le montrent les études de cas sur l'Afghanistan et le Congo**, l'Etat, entendu comme administration centrale, est à la fois enjeu et ressource dans les conflits armés**. A ce titre, la « reconstruction d'Etat » comporte de nombreux défis quant à l'établissement d'institutions politiques légitimes aux yeux de la population. En Afghanistan et en Irak, la première phase de stabilisation sécuritaire et politique est passé par une cooptation très large d'acteurs politico-militaires locaux. Ce préalable indispensable à la phase dite « électorale » porte pourtant en elle le risque d'une consolidation des positions d'acteurs dont la seule légitimité est militaire.

---

[452] Même si ce n'est pas exactement son point de vue, une telle thèse pourrait facilement être tirée d'une lecture rapide des travaux de Zartman. Voir: ZARTMAN (William), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of legitimate Authority,* Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1995.

Si, comme l'ont montré de nombreux travaux sociologiques, les conflits participent souvent du processus de formation de l'Etat[453], ce constat vaut bien sûr également pour la phase post-conflit. La « reconstruction de l'Etat » sous tutelle représente en effet une « période d'opportunité » pour les acteurs politico-militaires les plus puissants *a priori* ou les mieux connectés aux réseaux de l'aide internationale. Reconstruire les rouages institutionnels d'un Etat et établir un rapport de force favorable à ceux que *l'on veut voir* assumer la responsabilité de son pouvoir ne peut dans ces conditions constituer une stratégie de sortie de conflit. Par ailleurs, le fait de coopter des leaders « *de transition* » tout en préparant des élections n'est jamais un exercice dénué d'arrière-pensées : en Afghanistan, Hamid Karzaï, au Congo, Joseph Kabila, sont d'office apparus à la population comme les atouts maîtres de l'entreprise internationale de reconstruction de l'Etat, au sacrifice d'un jeu démocratique équitable et transparent. La période faisant suite au « processus de Bonn » en Afghanistan, tout comme celle de l'après-élections de novembre 2006 au Congo l'ont révélé sans ambiguïté au dépends de la légitimité populaire de dirigeants pourtant fraîchement élus. La reconstruction politique doit par conséquent être conçue sous un angle beaucoup plus large que celui de la seule reconstruction institutionnelle.

Dans ce contexte les militaires ont un rôle à jouer au-delà de leur fonction de « stabilisation », notamment en appui des acteurs civils en situation d'urgence par le rétablissement des « services publics essentiels. » Par ailleurs, les exemples de l'Afghanistan et du Congo ont révélé l'importance de leur intégration à deux domaines relativement récents de l'action post-conflit : le DDR et la RSS. Dans certains cas extrêmes, au Congo notamment, une (ré)activation des fonctions les plus coercitives des forces de paix a été nécessaire pour rétablir un processus politique en plein dérapage : les missions Artémis en 2003, EUFOR-RDC en 2006 et enfin le renforcement du dispositif MONUC en 2007 suite à la reprise des affrontements dans les Kivu sont trois illustrations de sauvetages *in extremis* suite à des échecs localisés du processus DDR/RSS. Dès lors, l'observation du rôle des militaires dans ces processus hautement politiques implique d'identifier deux niveaux d'action qui mériteraient sur le terrain d'être davantage intégrés : d'une part, l'action coercitive des « unités de combat » des forces internationales, et d'autre part, le rôle plus localisé des militaires au cœur de l'effort de réforme ou de reconstitution des institutions étatiques, en matière de formation, d'encadrement ou de conception des programmes DDR/RSS. A la confluence de ces deux principales sphères d'action, le volet « protection » des forces

---

[453] BAYART, Jean-François. " La guerre en Afrique : déperissement ou formation de l'Etat ? ". Esprit, novembre 1998, n°247, p. 55-73

internationales est d'une importance cruciale. En dépend, on l'a vu, une très grande part de la légitimité d'institutions nationales invariablement perçues par les populations comme inséparables des intérêts internationaux présents sur leur sol.

La question principale, pour un terrain donné, n'est donc pas tant de déterminer comment les militaires peuvent participer de l'ingénierie institutionnelle qui sous-tend l'initiative internationale. Il s'agit plutôt d'identifier comment ils peuvent participer de *relations politiques* qui soient favorables à une sortie politique du conflit. Ces *relations*, au sens le plus large, dessinent les dynamiques d'une acceptation par la population du modèle de transition adopté. Dans des contextes de *light footprint* où les forces internationales n'interviennent qu'à la marge dans la gestion des affaires publiques et dans le maintien ou la dégradation de l'ordre public, le rôle des militaires est bien souvent celui d'un multiplicateur de légitimité, dans un sens comme dans l'autre.

La question première est alors celle de la nature des interactions politiques entre acteurs internationaux et populations locales. Il importe donc d'insister sur quatre impératifs interdépendants.

a/ Le premier impératif est de **favoriser la participation d'acteurs locaux à tous les niveaux et autant que possible**. Comme l'a montré l'étude de cas sur l'Afghanistan, les acteurs locaux ont souvent le sentiment qu'ils sont marginalisés d'un processus de reconstruction auxquels ils devraient prendre activement part – conformément aux principes démocratiques promus par l'intervention internationale. Au Congo, l'absence de toute initiative internationale en matière de gouvernance et d'administration locale, a renforcé la perception d'un Etat centralisé, renforcé par les acteurs internationaux au bénéfice d'ex-chefs de guerre dûment cooptés. Cet état de fait est hautement problématique dès lors que la valeur des institutions créées ne réside pas tant dans leur efficacité formelle que dans la légitimité que lui accordent les populations. L'efficacité des institutions est, du moins sur le long terme, fonction de leur légitimité locale et non l'inverse – même s'il peut en être autrement à court terme. L'appropriation locale des institutions est donc une dimension cruciale. Elle suppose notamment que la participation des acteurs locaux soit bien plus qu'un argument dans une logique de communication plus large. L'entreprise civilo-militaire doit tenir compte de cet aspect à chaque étape, tout en portant un effort particulier en matière de formation. L'action internationale post-conflit correspond en effet à la description d'une expression

américaine guère traduisible en français, elle doit « *work itself out of the job.* »[454] « Travailler à se rendre superflus » : tel doit être l'objectif de tous les internationaux – civils et militaires – engagés dans une opération de transition post-conflit. La réussite de l'opération ne sera en effet jugée qu'à l'aune de la capacité des « locaux » à maintenir et développer l'Etat (re)construit avec l'assistance internationale.

b/ Ainsi, le second impératif est de **faciliter la pleine transition des fonctions politiques, sécuritaires, administratives et économiques aux autorités locales**. Or contrairement à une pratique très ancrée, « autorités locales », même élues, n'est pas synonyme de « légitimité locale. » Si l'objectif doit être de rendre à l'Etat sa pleine souveraineté aussitôt que possible, les moyens d'y arriver font le plus souvent l'impasse sur la mise en place d'un système véritablement représentatif. Dans des Etats « inachevés » comme l'Afghanistan ou le Congo, une source majeure de la belligérance demeure la cohabitation parfois difficile entre communautés distinctes. L'absence d'effort en termes de gouvernance locale, au profit de l'établissement, plus rapide et plus économique en hommes et en moyens d'un Etat très centralisé, revient souvent à souffler sur les braises d'un mécontentement local source de retour au conflit. Le non-règlement de la question des *Tutsi* congolais comme le statut politiquement marginal réservé aux Pachtounes durant certaines phases de la transition afghane ont fragilisé profondément l'édifice de la paix dans ces deux pays. De la même façon que les militaires internationaux doivent savoir transférer les « fonctions civiles » assumées dans la phase d'urgence aux civils internationaux dès que possible, ces derniers doivent les transférer à des autorités locales susceptibles d'en montrer à la fois la capacité et la légitimité. L'organisation précipitée d'élections suivies d'une stratégie de sortie trop hâtive a longtemps été le propre d'opérations de l'ONU aux résultats mitigés. La solution alternative choisie en Afghanistan et au Congo est certes plus fidèle aux traditions de ces deux pays : la cooptation d'acteurs politico-militaires locaux, sur fond de processus de DDR en trompe l'œil, suivie d'une campagne électorale violente et inéquitable, et où les élections ne doivent pas précéder immédiatement le départ des troupes internationales. Solution plus patiente que les formules choisies dans les années 1990 en Angola, au Cambodge ou au Libéria, cette voie lente vers les élections et le retrait international ne vaut que si

---

[454] Cette expression est également attribuée à Sérgio Vieira de Mello. Il l'aurait utilisée lors des débats qui ont précédé la « Timorisation » de l'Administration de transition de l'ONU (ATNUTO) en 2000.

elle s'accompagne de volets « justice » et « désarmement » crédibles, conditions essentielles à des élections perçues comme pleinement représentatives.

c/ Dès lors, un troisième impératif consiste à ne **pas volontairement créer de dépendances locales aux acteurs internationaux** malgré les tentations inévitables et les luttes d'influence entre différentes nations dans un contexte multinational. Chacune est en effet tentée de planter son drapeau sur les projets réalisés et de maximiser ses intérêts de long terme. Il faut autant que possible travailler avec des ressources, une main d'œuvre et selon des normes locales. De ce point de vue, les références - trop fréquentes dans les discours militaires - à la période et aux pratiques coloniales ne doivent pas dépasser le niveau du discours : l'objectif ne saurait être de pérenniser la présence internationale. Les deux cas étudiés soulignent ce danger : d'une part, la logique même de la cooptation politique des chefs de guerre correspond à des ententes économiques ou sécuritaires entre ex-chefs de guerre et intervenants internationaux. Elles placent ainsi les leaders nationaux dans une logique de rente peu propice à l'installation d'un Etat de droit. Par ailleurs, la concurrence à laquelle se livrent les différents intervenants internationaux a souvent pour écho une concurrence entre les différents « protégés » de telle ou telle capitale européenne ou nord-américaine. Elle contribue, d'une part, à multiplier les « doublons » en matière d'aide internationale à la reconstruction institutionnelle, mais aussi à laisser des béances dans certains secteurs où l'intervention financière internationale est indispensable. On a vu les dégâts causés au processus de paix congolais par l'interdit qui pèse sur l'APD en matière d'aide aux personnels en uniforme. Peut-être plus grave, la vive concurrence qui règne entre pays européens eux-mêmes a eu pour conséquence de vider de leur sens certaines initiatives européennes en matière de RSS notamment, et a plus largement réduit la capacité d'action de l'Union européenne dans chacune de ses opérations de PESD. Malgré les progrès indéniables accomplis en matière de rationalisation de l'aide internationale par l'usage notamment de *Trust funds* gérés par les « *missions intégrées* » de l'ONU, les logiques nationales subsistent et se manifestent par des entreprises bilatérales menées en contradiction de l'effort multilatéral. Chaque division entre intervenants internationaux est alors systématiquement perçue comme une « fenêtre d'opportunité » pour les élites locales et contribue à renforcer les logiques clientélistes à l'origine de la fragilité même des Etats « à reconstruire. »

Ce n'est qu'en seconde priorité – et une fois identifiées les ambiguïtés fondamentales de l'action internationale dans son ensemble – que la question du concours des militaires à la « reconstruction institutionnelle » doit être

soulevée. Trop peu sollicités en matière de DDR et de SSR, les savoir-faire militaires spécifiques doivent faire l'objet d'une mise en commun et d'une rationalisation plus poussée. Plus largement, la fonction d'appui et de soutien, prend souvent des proportions importantes en l'absence de capacités civiles ou dans des contextes sécuritaires difficiles. Les militaires doivent être préparés à cette éventualité. Enfin, en Etat-major international, les capacités militaires de certaines armées européennes, notamment celles de la France, ne sont pas utilisées de manière optimale, du fait de particularités dans le mode de sélection des officiers supérieurs déployés. Ces trois volets importants d'une action militaire dans la reconstruction des Etats, en marge de leur action proprement coercitive, sont traités en détail dans la partie « recommandations » qui suit.

Limites et paradoxes de la force militaire dans les opérations extérieures

La coercition militaire n'a pas d'objectif stratégique en phase de « stabilisation. » Son utilité est fonction de son impact sur le processus politique global sur le terrain de déploiement. Dès lors les impératifs militaires doivent se plier aux impératifs politiques[455]. Bien sûr la force militaire continue à jouer un rôle au niveau tactique. Cependant, alors que l'inaction est inévitablement considérée comme une faiblesse dans les guerres conventionnelles, elle peut parfois (mais seulement parfois) être une force en Opex. Dans la mesure où l'un des objectifs principaux au niveau tactique doit être la « désescalade » de la violence, les forces militaires doivent savoir s'effacer dans les situations dans lesquelles une action trop rapide, mal réfléchie et mal ciblée risquerait de radicaliser la violence. Il est plus difficile de savoir « maîtriser ses réactions » que de « tirer à l'emporte-pièce » en situation de danger. C'est certainement là le défi principal de la stabilisation militaire. Pour reprendre la conception en termes de lignes d'opération, on dira que les effets de second ordre de la ligne d'opération militaire, notamment sur la ligne d'opération politique, doivent être intégrés à la prise de décision militaire. De ce point de vue, **la notion de « désescalade » est probablement plus importante que celle de « sécurisation. »**

Enfin l'impératif de (re)construction politique doit être intégrée dès la phase conventionnelle ou purement coercitive de l'intervention. En effet, nombre d'infrastructures détruites devront être reconstruites. Plus fondamentalement encore cette phase purement militaire contribue à forger des perceptions qui seront difficiles à changer par la suite. Il convient ainsi de tenir

---

[455] SMITH (Rupert), *The Utility of Force, The Art of War in the Modern World,* Allan Lane, London, 2005

compte de la (re)construction politique dès là phase de planification du déploiement et notamment de sa phase purement coercitive et militaire. **Paradoxalement, la première phase purement coercitive de l'intervention est cruciale à la (re)construction politique**. La planification de la (re)construction politique doit ainsi être effectuée loin en amont.

Conformément aux travaux menés notamment par l'armée britannique depuis plusieurs années sur le thème de la *Comprehensive approach*, il importe d'affiner – et ce, dès la conception et la planification de l'opération – les critères de la réussite d'une mission. Sur des théâtres où l'EFR est souvent peu clair, la seule évaluation des *Measures of performance* (MOP) réduite à la « *zone d'opérations* » définie par le mandat, ne doit pas suffire. Il est en effet de la responsabilité du commandement d'une opération militaire de transition post-conflit que de définir des *Measures of effectiveness* (MOE) intégrant à l'évaluation d'une opération militaire l'impact de l'action d'acteurs tiers sur la « *zone d'intérêt* » élargie au-delà des limites géographiques du mandat. Observée à l'aune des MOE, une opération comme *Artémis* ne peut être présentée comme un succès triomphal dès lors qu'à l'extérieur du périmètre de Bunia et de son aéroport, les milices de l'UPI continuaient des massacres de grande échelle dans la périphérie immédiate de la ville. De même, en Irak ou en Afghanistan, la sécurisation internationale des territoires à la veille d'élections n'a pu établir un environnement garantissant la tenue de campagnes électorales réellement libres et pluralistes. Or répétons-le, c'est de la légitimité perçue par les populations de leurs nouveaux représentants que dépendra la durabilité de l'Etat « reconstruit » sur les moyen et long terme. Et c'est bien entendu de cette durabilité que dépendra la capacité des intervenants étrangers à exécuter une stratégie de sortie conforme aux objectifs stratégiques initiaux.

Certains succès apparents doivent souvent beaucoup aux limites de mandats minimalistes masqués par des effets d'annonce parfois triomphalistes ménagés par des Etats intervenants peu enclins à révéler les limites de leur action. Les « succès » prêtés à l'Opération EUFOR-RDC en 2006, mais aussi certains des PRT les plus timides en Afghanistan, relèvent davantage des faibles exigences d'un mandat minimaliste que d'une action réellement décisive sur le théâtre. A moyen comme à long terme, de telles stratégies d'affichage sont profondément nuisibles à la reconstruction des Etats hôtes. La leçon apportée par les deux opérations dites de « *light footprint* » étudiées ici, l'Afghanistan et le Congo, est non seulement que le politique constitue *l'alpha et l'oméga* du rôle des militaires en matière de reconstruction d'Etat. C'est, plus profondément, que le politique n'est pas seulement une contrainte en amont, c'est aussi, par la nécessaire adhésion des populations au projet politique de la transition, *une indispensable validation en aval vers laquelle tous les efforts doivent tendre.*

Recommandations

Domaine dans lequel s'exerce désormais la quasi-totalité des interventions des armées modernes, le *state building* est par excellence un espace de *gestion des dilemmes.* Les conclusions de ce rapport, au confluent de *deux stratégies de recherche* complémentaires, ont permis d'en présenter les articulations les plus saillantes. Enseignement essentiel de ce rapport, la prédominance du politique sur le militaire, dans la planification comme dans la mise en œuvre de ces missions, ne peut être occultée. Un regard sectoriel, portant exclusivement sur « *le rôle des militaires* », a par le passé trop souvent fait l'impasse sur la rationalité propre de ces missions complexes dont l'impulsion et la conduite répondent à des considérations avant tout politiques. Oser une évaluation du « *rôle des militaires dans les opérations de reconstruction d'Etat après les conflits* », suppose de cerner, dans leur complexité, les dynamiques contradictoires de ces missions nouvelles. Sérgio Vieira de Mello se plaisait à souligner la *terra incognita* que représentaient ces opérations de *state building* pour lesquelles « *on ne dispose d'aucun manuel d'utilisateur* »[456].

S'il ressort de cette étude que les facteurs politiques civils constituent à bien des titres *l'alpha et l'oméga* de l'action militaire internationale en matière de reconstruction post-conflit, on a vu comment les militaires ont pu, à certains moments-clé, infléchir le cours de transitions politiques dans un sens ou dans l'autre. Si en RDC, l'intervention *Artémis* a sauvé à l'été 2003 un processus de paix en perdition, les bavures militaires de l'Opération *Enduring Freedom* ont durablement terni l'action internationale de reconstruction auprès des civils de certaines régions d'Afghanistan. Surtout, au-delà de la seule action proprement militaire de contingents en uniforme employés dans un cadre onusien, otanien ou européen, l'assistance à la reconstruction passe par l'emploi de personnels militaires d'active, de réservistes ou de retraités dont l'expérience de théâtres post-conflit est essentielle. En matière de DDR, de RSS, de formation des personnels de sécurité, mais aussi d'assistance, sur le terrain, aux administrations locales, les militaires ont joué un rôle essentiel dans les Balkans, en Irak, en Afghanistan ou encore en RDC. Or dans ces différents domaines,

---

[456] Sérgio Vieira de Mello, Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU et Administrateur de transition au Timor oriental (Mission ATNUTO – 2000-2002), disparu dans l'attentat contre l'ONU d'août 2003 à Bagdad. Cette citation de juillet 2000 a souvent été reprise dans la presse locale et internationale à l'époque.

faut-il nécessairement se borner à incriminer les modèles *politiques* des transitions post-conflits ? Souvent réduits à des *motions de compromis* entre puissances intervenantes d'une part, et entre seigneurs de guerre locaux d'autre part, ces modèles posent certes des défis parfois difficilement surmontables – en termes, notamment, de légitimité. Mais c'est aussi du côté du caractère inadapté des modes d'insertion des personnels militaires que l'on a identifié, en Afghanistan comme au Congo, des facteurs aggravants.

I. Améliorer l'adaptation des troupes combattantes à l'interaction avec les populations locales

Le premier impératif pour les personnels militaires est bien entendu de faire preuve de « sensibilité culturelle et politique. » La réputation exécrable dont a par exemple souffert la MONUC, avant la mise en œuvre de règles strictes réduisant les abus sexuels sur la population locale, en est l'exemple le plus éloquent. Il importe bien entendu de promouvoir des capacités et des attitudes de respect des us et coutumes locaux afin de ne pas inutilement envenimer une situation déjà « sensible » du fait même de l'intervention. Les courtes périodes de rotation ne permettent souvent pas aux troupes déployées de capitaliser sur les savoirs et savoirs-être acquis par les prédécesseurs sur la zone de déploiement. De plus, il y a souvent contradiction entre normes internationales et normes locales. Il importe alors d'organiser le transfert de compétences au sein du personnel militaire, si possible par un « tuilage » des rotations, et de savoir distinguer les normes internationales sur lesquelles on ne peut transiger (et dont il faut favoriser l'appropriation locale) et celles qui ne sont que contextuelles et relatives. Les théâtres d'intervention ne sont pas une *tabula rasa* politique et culturelle et l'ingénierie sociale et politique comporte ses limites propres. Les militaires, qui sont souvent les acteurs internationaux qui sont le plus au contact des populations, doivent en tenir compte.

Si ces considérations font depuis de nombreuses années l'objet de travaux au sein des armées européennes notamment, certains volets plus spécifiques de l'action des militaires sur ces théâtres dominés par les décideurs civils appellent à des recommandations plus spécifiques. Il en est ainsi de la Réforme du système de la sécurité, des missions européennes non-militaires, de la planification des opérations européennes intégrées, et du travail des officiers français en Etats-majors multinationaux. Enfin, il importera de porter un regard sur le rôle de la France tel qu'il est souvent perçu en opérations multinationales. Il demeure par ailleurs indispensable d'approfondir l'effort consenti depuis quelques années en matière d'Action civilo-militaire. Celle-ci, au sens large, constitue l'une des clés de modes d'insertion plus adaptés des militaires

aux missions civiles internationales comme aux environnements culturels difficiles des pays hôtes.

II. Par-delà l'effet de mode : perfectionner les instruments multilatéraux de DDR et de RSS

Au cours de la période étudiée en détail au travers des études de cas, soit les six années écoulées depuis l'intervention internationale en Afghanistan fin 2001, la RSS a bénéficié d'un effet de mode croissant, au détriment d'un DDR qui aurait perdu de son attrait. Dans ce domaine, l'Union européenne a su trouver une « niche » particulièrement prometteuse, au confluent de la paix et du développement. Les missions d'encadrement, puis de réforme de la police EUPOL-Afghanistan et EUPOL-Kinshasa, puis EUPOL-R.D. Congo) ont marqué l'approfondissement de l'effort européen en matière de police, amorcé notamment en Bosnie-Herzégovine. Autres versants d'une PESD saisie des questions de RSS, des initiatives telles qu'EUSEC en RDC et la coopération européenne (généralement pilotée sur place par la Délégation de la Commission européenne) en matière de réforme de la justice, ont souligné l'attrait pour l'UE de missions peu coûteuses en hommes et en moyens financiers mais essentielles au rétablissement dans les Etats hôtes des capacités régaliennes en matière de « monopole de la violence légitime. » Pourtant, cet effort en matière d'une Réforme du secteur de la sécurité et non du *système* de la sécurité comme l'exigent plutôt les lignes directrices de l'OCDE, rappelle les effets pervers potentiels d'initiatives conçues et exécutées *en ordre dispersé*. Portant à la caricature l'effet de mode dont bénéficie actuellement la RSS, les programmes très superficiels de formation auxquels le DOMP semble se convertir progressivement révèlent une désinvolture regrettable dans l'usage du concept. Dans le même temps, les bilans très mitigés des campagnes de DDR en Afghanistan comme en RDC devraient rappeler aux principaux intervenants extérieurs la nécessité d'une *approche commune et intégrée*. En la matière, les désaccords méthodologiques très vifs entre Banque mondiale et PNUD au Congo font écho à l'éclatement des efforts européens en matière de RSS dans ce pays. Il importe donc d'identifier les principales limites de l'action internationale dans ces domaines et de proposer quelques réformes susceptibles d'en améliorer la conception et l'exécution dans le cadre d'opérations futures :

1. Régulièrement mettre à jour la doctrine en matière de DDR

Le DDR a bénéficié d'améliorations considérables ces dernières années. Le Secrétariat de l'ONU a mené un effort non négligeable en matière de *Lessons learned* et a pu récemment publier un *DDR Field Manual* très complet. Par ailleurs, l'expérience récente a, on l'a vu, donné raison à la méthodologie du PNUD fondée sur un modèle communautaire à « haute intensité de main d'œuvre » (HIMO.) Le modèle adopté au Congo par la Banque mondiale, multipliant les séquences simultanées de démobilisation, de paiements, et de transport sur des distances considérables avec des moyens logistiques très faibles, doit faire l'objet d'une évaluation officielle et être présenté dans la prochaine version du *Field Manual* de l'ONU comme l'exemple à ne pas suivre. Vulgariser largement ce contre-exemple auprès des professionnels du DDR, pourra inciter les négociateurs internationaux d'accords de paix à venir à en rejeter la formule.

2. Réviser les règles de l'Aide publique au développement pour faciliter l'assistance aux personnels militaires

Le dangereux déséquilibre souvent observé entre les dépenses d'appui au retour à la vie civile et celles consacrées à la réintégration volontaire à la vie militaire est lié à l'interdit qui pèse sur toute dépense d'aide publique au développement dirigée vers les forces armées. Il est de ce point de vue ironique que l'organisation productrice du manuel de référence en matière de RSS, l'OCDE, soit aussi celle dont les règles en matière d'APD rendent difficile tout effort financier international en la matière. Au Timor oriental déjà, c'était l'impossibilité réglementaire pour les acteurs internationaux de délivrer, en 2000-2001, aide humanitaire et soutien financier aux ex-guérilleros indépendantistes des FALINTIL, qui est à l'origine de la mutinerie sanglante du printemps 2005. Le « *Fonds de stabilité* » dont disposent les Pays-Bas et qui leur a permis de financer aussi bien des camps de brassage pour les troupes congolaises que l'alimentation et le carburant nécessaires aux Brigades intégrées durant les « *opérations conjointes* », est un modèle – certes perfectible – à évaluer, et si possible, à reproduire. Si les capacités extrêmement flexibles de déblocage de fonds qu'autorise l'agence britannique DFID sont présentées par de nombreux Européens comme un modèle, celles-ci demeurent contraintes par les règles du CAD de l'OCDE et ne peuvent être allouées à des forces en uniforme. Elles demeurent cependant plus efficaces, sur un terrain post-conflit, que les protocoles de prêt de l'*Agence française de développement* dont la rigidité sont

parfois critiqués par les acteurs européens en général, et français en particulier de missions dites de « reconstruction d'Etats. »

Dans ce domaine, il est désormais urgent pour les principaux Etats de l'OCDE d'entreprendre des travaux sur la possibilité de recourir aux outils financiers de type APD pour l'assistance aux forces armées d'un pays en transition post-conflit. Un compromis devra à terme être trouvé entre les deux groupes d'Etats qui s'opposent régulièrement sur cette question au sein de l'OCDE. En France, une réflexion sur l'adoption de procédures financières plus souples, à défaut de la mise en place d'un « Fonds de stabilité » *à la néerlandaise, sera décisive pour l'avenir des contributions françaises aux initiatives européennes de RSS.*

3. Adopter enfin la méthodologie globale de l'OCDE en matière de RSS.

Enfin, l'assistance internationale à la RSS ne peut plus faire l'économie d'une approche véritablement globale, élargie à l'ensemble du *Système de la sécurité*, conformément aux recommandations de l'OCDE. Les décalages très nets en termes de méthodologie comme de financement entre réforme de la police et réforme de l'armée en Afghanistan comme au Congo sont porteurs de dysfonctionnements graves. Quant à la réforme de la justice, elle est systématiquement délaissée dans les transitions sous assistance internationale, sapant ainsi durablement la légitimité auprès des populations des institutions étatiques récemment reconstituées.

En la matière, un véritable effort de Lessons learned *doit être engagé, notamment au Conseil de l'UE, afin que les efforts relevant de la PESD dans ces domaines soient désormais intégrés dès le départ, conformément aux documents de travail récemment produits par le Secrétariat du Conseil, mais souvent restés lettre morte.*

III. Rationaliser l'insertion des officiers supérieurs français en opération multinationale

Il est manifeste que les principaux pays européens et nord-américains ne déploient plus d'effectifs de combat dans les opérations onusiennes. L'expérience de la Bosnie-Herzégovine a constitué pour la plupart des contingents européens le dernier déploiement sous casque bleu, à l'exception pour la France et l'Italie d'un déploiement au sein de la *Force intérimaire de l'ONU au Liban* (FINUL) dite « *renforcée* », à la condition expresse de disposer de règles d'engagement extrêmement robustes. En revanche, les Etats-majors des opérations de l'ONU, en Sierra Leone, en Côte d'Ivoire ou encore en RDC,

sont très largement dominés par des officiers supérieurs européens et canadiens. Par ailleurs, un effort spécifique d'insertion des personnels en Etat-major multinational a été constamment consenti depuis le déploiement de la Force de stabilisation de l'OTAN en Bosnie Herzégovine en 1995. En matière de PESD, les opérations militaires dans les Balkans et au Congo ont par ailleurs contribué à une nette amélioration des dispositifs de mise en œuvre d'Etats-majors d'opérations (OHQ) en Allemagne comme en France. Enfin, les missions non proprement militaires relevant de la PESD, en matière notamment de RSS, ont largement fait appel à des officiers européens d'active ou retraités.

1. Rationaliser l'insertion en Etat-major multinational

Dans ce domaine, les engagements des différents Etats divergent par leur nature et leur intensité. On oppose en particulier l'expérience des Britanniques et des Canadiens à celle des Français. Si les principaux Etats s'efforcent, dès la négociation précédant la mise en place de la mission, d'obtenir quelques postes-clé à l'Etat-major de la force onusienne, l'usage qui est en fait par la suite varie largement. Les Britanniques y déploient en effet des spécialistes à chaque poste obtenu, et demeurent en contact très rapproché avec leur représentation diplomatique, échangeant régulièrement renseignement et analyse. La stratégie d'influence ne s'arrête donc pas chez eux à la simple occupation de postes décisifs de prise de décision dans l'Etat-major. Les Français en revanche demeurent souvent critiqués pour des nominations d'officiers supérieurs parfois non préparés pour les postes en question et dont la sélection, de l'avis des Français eux-mêmes, relève de la « *cerise sur le gâteau financière en fin de carrière* » ou de la « *mise au placard provisoire.* » Comme pour confirmer le relatif désintérêt des autorités françaises pour l'utilisation dynamique de ces postes, leurs titulaires ne rapportent que de manière très épisodique à leur représentation diplomatique, et, à l'exception d'un exercice standard de *retour d'expérience* (RETEX), très peu est fait pour tirer profit de leur expérience pendant comme après leur période de service en opération multinationale. Les officiers français déployés en Etat-major de l'ONU admettent sans peine n'avoir même pas reçu de « fiche de poste » décrivant leurs tâches avant leur déploiement et regrettent l'absence d'une formation au maintien de la paix onusien dont bénéficient en revanche les officiers canadiens

et scandinaves. Comme le dit un officier français à Kinshasa, « *tout ce que je sais de l'ONU, cela me vient de mes fiches de préparation à l'examen pour l'Ecole de guerre* »[457].

Certains officiers français en poste à l'ONU y voient la marque du caractère généraliste des officiers français, conforme au principe selon lequel « *un sous-officier est un technicien et un officier est un généraliste.* » En revanche, le pari consistant à placer en été, soit avant leur cycle de formation, des élèves ayant réussi le concours de l'Ecole de guerre est généralement bien perçu. Ces élèves sont en effet supposés être les plus prometteurs et doivent pouvoir relever le défi de tâches totalement nouvelles. Dans ce sens, il n'est pas rare d'entendre que l'improvisation qui préside à la sélection d'officiers supérieurs pour des postes onusiens auxquels ils ne sont pas formés est « *très française* » et met en valeur la débrouillardise des meilleurs. Les « *ratés* » en matière de recrutement peuvent en revanche avoir des conséquences très lourdes pour la bonne marche de l'opération. Ainsi, les officiers interrogés s'accordent souvent pour désigner tel ou tel officier supérieur dont la performance a été si désastreuse qu'elle a nui à l'image de l'armée française sur le théâtre concerné.

Le constat général est donc le suivant : les officiers sont prêts à reconnaître le peu d'intérêt que portent leurs représentations diplomatiques et les services de renseignement nationaux aux informations qu'ils peuvent tirer de leur poste. Ils acceptent mal en revanche qu'à cause d'un recrutement très aléatoire et souvent « *par copinage* », des postes de « *vitrine* » pour la France, âprement disputés à New York lors de la conception des opérations, puissent être « *abandonnés* » à des officiers incompétents ou démotivés.

Il importe donc pour la France de rationaliser de manière urgente le mode de sélection des officiers envoyés en Etat-major de forces onusiennes. Si l'Etat-major des armées ou le Ministère des affaires étrangères et européennes ne souhaitent pas tirer profit des avantages en termes de collecte de renseignements ou de capacité d'influence que représentent ces postes, ils doivent impérativement prendre la mesure du déficit d'image qu'ont entraîné certains recrutements. La mise à contribution – dans les limites de leur calendrier de formation – d'élèves de l'Ecole de guerre est un pas dans la bonne direction. Des mesures de ce type doivent être multipliées.

<u>On peut citer en particulier :</u>

- la nécessité de mettre en œuvre des « relèves bloquées » pour certains postes spécialisés,

---

[457] Entretiens à la MONUC, Kinshasa, juillet 2007.

- la nécessité d'effectuer pour chaque officier un bilan de compétences pour chaque officier, incluant en particulier un niveau satisfaisant en langue anglaise (au moins de niveau 3),

- la possibilité de limiter l'accès à ce type de poste à des officiers relevant de l'« Etat-major interarmées – Formation et entraînement » (EMIA-FE) de Creil, ou des quatre Etats-majors de force (EMF) dont dispose en permanence l'armée française. Si le futur Livre blanc *appelle, comme on le pressent, à un regroupement de ces différents Etats-majors, il faudra que les officiers envoyés dans ce type de mission proviennent de cet éventuel Etat-major projetable unifié, sur le modèle britannique.*

- la nécessité pour tous les officiers français relevant d'opérations multinationales de rendre compte sur une base régulière à leur Attaché de défense local, si cela n'entre pas en contradiction avec le mandat de la Force.

2. Améliorer l'effort en matière de missions européennes de RSS et d'encadrement/formation de la police

Les deux terrains observés au long de cette étude ont révélé l'ampleur de l'effort récemment consenti par l'Union européenne en matière de RSS et d'encadrement/formation de certaines unités de maintien de l'ordre dans les pays concernés. Les missions ont souvent été conçues et déployées dans un relatif désordre et ont « inventé » leur mode d'opération de la manière la plus décentralisée, et pour tout dire, improvisée. Garantie d'une grande adaptation au cadre local, le caractère modulaire de ces entreprises, a permis, sous l'impulsion de chefs de mission très autonomes, de préserver le caractère innovant de l'action européenne. Sous la tutelle discrète de Représentants spéciaux de l'Union européenne (RSUE), des missions comme EUPOL-Afghanistan, EUSEC ou EUPOL-Kinshasa, ont su s'insérer dans les « cases vides » de l'action internationale en matière de RSS. Pourtant, aucune de ces missions ne peut se prévaloir d'un bilan réellement positif. Les causes de leur action en demi-teinte sont à identifier, une fois encore, à deux niveaux. D'une part, le manque de coordination entre Etats-membres a souvent nui à la mise à disposition de fonds et de personnels aux niveaux demandés. Dans tous les cas observés, les missions européennes se sont déployées tardivement et certaines, plusieurs années après leur déploiement initial, demeurent en situation de sous-capacité financière et humaine. La concurrence permanente entre programmes bilatéraux et programmes européens – malgré les déclarations favorables à une approche communautaire qui émanent systématiquement des ambassades européennes interrogées – constitue la principale entrave à une montée en

puissance de ces missions. Pourtant, cette concurrence est justifiée discrètement dans certaines chancelleries par les faibles résultats enregistrés par ces missions. Ce cercle vicieux par lequel certaines ambassades justifient la mise en œuvre concurrente d'initiatives bilatérales par l'insuccès d'initiatives européennes qu'elles ont peu soutenu pourrait être corrigé par une approche plus coordonnée en amont, c'est-à-dire dès la conception des opérations au niveau du Conseil de l'UE.

Cependant, la réforme engagée en 2007 est souvent présentée par les personnels de missions européennes de RSS sous un jour très pessimiste. Il n'est pas rare d'entendre, sur le terrain, que « *Bruxelles est en train de créer une ONU bis* », soit un secrétariat dont la lourdeur bureaucratique n'aurait rien à envier au DOMP des Nations unies. En retirant au RSUE la responsabilité des missions et en privant le chef de mission sur le terrain des tâches relatives à la sécurité des personnels, la réforme en cours semble, selon certains, promettre une efficacité moindre à ces opérations, jusqu'ici très innovantes. Par ailleurs, les « *guerres picrocholines* » auxquelles se livrent, selon l'expression d'un diplomate en poste à Kinshasa, les Etats-membres, ne semblent pas sur le point de se résorber prochainement. Elles ont, entre autres, rendu impossible la fusion des missions EUSEC et EUPOL au Congo, et se sont conjuguées aux querelles permanentes entre DGE VIII et DGE IX du Conseil de l'UE, chargées respectivement des missions militaires (dont Réforme de l'armée) et civiles (dont Réforme de la police) de l'Union.

Toutefois, comme dans les autres domaines de l'action des militaires dans les opérations de « reconstruction d'Etats après les conflits », le défaut d'efficacité ne saurait uniquement relever de déficiences organisationnelles ou de conception. La qualité des personnels déployés et la souplesse de leur emploi sur le terrain constitue également un facteur essentiel de la réussite, ou non, de ces missions. On retrouve là, comme ailleurs, une distinction entre officiers britanniques – mais aussi néerlandais – et officiers français. En matière de RSS, on oppose la qualité de la formation dispensée au Royaume-Uni et aux Pays-Bas et manifestée par l'existence de ponts entre milieux militaire et universitaire, à la rigidité des statuts militaires français qui rendent difficile la production d'une réflexion globale et de protocoles de formation adéquats. Par ailleurs, l'action de DFID, un instrument dont on déplore souvent l'absence d'équivalent en France, s'est souvent avérée décisive dans le financement *ad hoc* de postes pour certains personnels, parfois même non-britanniques, dans ces missions. Les jeunes officiers supérieurs français rencontrés sur le terrain manifestent pourtant un intérêt très vif pour la discipline nouvelle que représente la RSS.

Les efforts consentis depuis quelques années en France pour développer les connaissances dans ce domaine doivent donc être accentués de toute urgence. Il importe de prendre des initiatives fortes en matière de :

- mise en œuvre d'un programme global d'étude de la RSS en France dans le cadre d'une collaboration entre certaines institutions universitaires et le Ministère de la défense. Le C2SD pourrait constituer le lieu de coordination d'une telle initiative.

- les travaux issus de cet effort conjoint pourraient faire l'objet d'une conversion en programmes de formation pour les officiers supérieurs, notamment à l'Ecole de guerre. Les officiers ainsi formés pourraient être rassemblés dans un « roster *» permettant leur déploiement dans ce type de mission.*

- plus généralement, l'expérience britannique en Sierra Leone et française en Côte d'Ivoire pendant la première période de l'Opération Licorne (jusqu'à l'automne 2004), ont démontré l'importance de disposer d'officiers supérieurs rompus aux méthodes de l'administration publique. Leur rôle s'est par exemple avéré crucial notamment dans la région de Bouaké à de nombreux niveaux de la provision de services publics essentiels, par exemple dans l'organisation d'examens pour les élèves. Les officiers français, par delà l'effort consenti en matière de RSS, doivent bénéficier de ce type de formation, dont le GIACM de Lyon pourrait assurer la coordination. En Etat-major multinational comme en mission de RSS, un effort français et européen plus rationalisé, avec des personnels dédiés, pourrait, dans de nombreux cas, dynamiser un effort certes souvent affecté par les limites de mandats de « reconstruction d'Etat » ambigus et défaillants. En la matière, les améliorations ne sauraient dépendre des seules décisions prises au sommet. Si le politique demeure le paramètre fondamental de toutes les opérations de reconstruction d'Etats, l'action des militaires constitue – au contact des populations - un critère essentiel de la réussite de ces missions à l'EFR souvent insaisissable.